



Brussel, 26.6.2014
COM(2014) 382 final

2014/0202 (COD)

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EU) nr. 604/2013 wat betreft de vaststelling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat is ingediend door een niet-begeleide minderjarige zonder gezinsleden, broers of zussen of familieleden die legaal in een lidstaat verblijven

TOELICHTING

1. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

- Motivering van het voorstel

Dit voorstel betreft een wijziging van artikel 8, lid 4, van Verordening (EU) nr. 604/2013 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 ingediend¹, hierna de “Dublin III-verordening” genoemd.

Tijdens de onderhandelingen over de Dublin III-verordening hebben de medewetgevers besloten geen wezenlijke wijzigingen aan te brengen in de bepaling over niet-begeleide minderjarigen die in de Europese Unie een verzoek om internationale bescherming indienen en op het grondgebied van de lidstaten geen gezinsleden, broers of zusters hebben (artikel 8, lid 4). De tekst van dit artikel is inhoudelijk vrijwel identiek aan de tekst van artikel 6, tweede alinea, 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 ingediend². Aan de nieuwe verordening is de volgende verklaring gehecht:

“De Raad en het Europees Parlement verzoeken de Commissie om, onverminderd haar initiatiefrecht, te overwegen om, zodra het Hof van Justitie uitspraak heeft gedaan in zaak C-648/11 (MA en anderen tegen Secretary of State for the Home Department) en uiterlijk binnen de in artikel 46 van de Dublinverordening vermelde termijnen, artikel 8, lid 4, van de herschikking van de Dublinverordening te herzien. Het Europees Parlement en de Raad zullen vervolgens beide hun wetgevende bevoegdheden uitoefenen, waarbij zij de belangen van het kind voor ogen houden.”

De Commissie heeft in diezelfde verklaring als volgt met de voorgestelde benadering ingestemd:

“De Commissie stemt er in een geest van compromis en met het oog op een onverwijld aanneming van het voorstel mee in om dit verzoek in overweging te nemen, waarbij zij ervan uitgaat dat het tot deze specifieke omstandigheden beperkt is en geen precedent schept.”

Op 6 juni 2013 heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie als volgt uitspraak gedaan in zaak C-648/11:

“Artikel 6, tweede alinea, 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, moet aldus worden uitgelegd dat in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin een niet-begeleide minderjarige die geen gezinslid heeft dat zich wettig op het grondgebied van een lidstaat ophoudt, in verschillende lidstaten een asielverzoek heeft ingediend, de ‘verantwoordelijke lidstaat’ volgens deze

¹ PB L 180 van 29.6.2013, blz. 31.

² PB L 50 van 25.2.2003, blz. 1.

bepaling de lidstaat is waar deze minderjarige zich bevindt nadat hij er een asielverzoek heeft ingediend.”

- Doelstellingen van het voorstel

Het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-648/11 is de belangrijkste basis voor het opstellen van dit voorstel. Het voorstel geeft een oplossing voor de dubbelzinnigheid van de bepaling inzake niet-begeleide minderjarigen die geen gezinsleden, broers of zusters of familieleden in de lidstaten hebben. De nieuwe bepalingen bieden rechtszekerheid ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming in dergelijke gevallen.

2. RESULTATEN VAN DE RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN EN EFFECTBEOORDELING

Bij het opstellen van dit voorstel was geen specifieke raadpleging of effectbeoordeling nodig, aangezien het op een zeer specifiek punt is gericht en een vervolg is op de brede raadpleging en de brede effectbeoordeling die de Commissie heeft uitgevoerd bij het opstellen van haar voorstel COM(2008) 820 definitief voor de herschikking van Verordening (EG) nr. 343/2003/EG. De resultaten van de raadplegingen die de Commissie bij de opstelling van dat voorstel heeft uitgevoerd, gelden ook voor het onderhavige voorstel.

Om de rechtszekerheid met betrekking tot de bepalingen over niet-begeleide minderjarigen in de Dublinprocedure te waarborgen, moet volgens de Commissie zo snel mogelijk een voorstel tot wijziging van artikel 8, lid 4, worden ingediend. Een definitieve versie van dat artikel is ook noodzakelijk voordat aanvullende voorschriften over niet-begeleide minderjarigen kunnen worden vastgesteld op basis van artikel 290 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

- Samenvatting van de voorgestelde maatregel

Dit voorstel betreft de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielaanvraag van een niet-begeleide minderjarige die geen gezinsleden, broers of zusters of familieleden heeft op EU-grondgebied. De voorgestelde bepalingen betreffen twee mogelijke gevallen waarbij niet-begeleide minderjarigen zich in een dergelijke situatie bevinden:

Lid 4a betreft een situatie die vergelijkbaar is met de situatie die in zaak C-648/11 aan de orde is, namelijk een niet-begeleide minderjarige die geen gezinsleden, broers of zusters of familieleden heeft op EU-grondgebied en meerdere asielaanvragen heeft ingediend, onder andere in de lidstaat waar hij zich thans bevindt. In dit geval wordt de verantwoordelijke lidstaat aangewezen in overeenstemming met het arrest van het Hof van Justitie, dat wil zeggen dat die lidstaat verantwoordelijk is waar de minderjarige een asielaanvraag heeft ingediend en waar hij zich thans bevindt. De bedoeling van deze regel is dat de procedure voor de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat niet onnodig veel tijd kost, en dat niet-begeleide minderjarigen snel toegang krijgen tot de procedures voor de vaststelling van de internationale beschermingsstatus. Er wordt naar de belangen van de minderjarige verwezen om uitzonderingen op de regel te kunnen maken wanneer de individuele omstandigheden

aangeven dat het wellicht niet in het belang van de minderjarige is om op het grondgebied te blijven van de lidstaat waar deze zich thans bevindt.

Lid 4b betreft de situatie dat een minderjarige die om internationale bescherming verzoekt zich op het grondgebied van een lidstaat bevindt, zonder dat hij in die lidstaat een verzoek heeft ingediend. Het voorstel behelst dat de lidstaat de minderjarige de gelegenheid biedt om daar een verzoek in te dienen, na de minderjarige te hebben gewezen op zijn recht om dat te doen en op de consequenties ervan. De minderjarige heeft dan twee mogelijkheden: hij verzoekt in die lidstaat om internationale bescherming of hij ziet daarvan af. Als bij de autoriteiten van die lidstaat een verzoek wordt ingediend, zijn de omstandigheden van lid 4a van kracht, dat wil zeggen dat die lidstaat voor de behandeling van het verzoek verantwoordelijk wordt. De minderjarige blijft derhalve in de lidstaat waar hij zich al bevindt en zijn verzoek wordt in die lidstaat behandeld, mits dat in het belang van de minderjarige is. Het alternatief is dat de minderjarige wordt overgedragen aan de lidstaat die volgens de beoordeling van zijn belangen het meest geschikt is. Een factor bij die beoordeling kan zijn (maar dat mag niet de enige factor zijn) dat er al een procedure voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming loopt of dat in een dergelijke procedure een definitieve beslissing is genomen.

Het geval dat een minderjarige beslist geen nieuw verzoek in te dienen in de lidstaat waar hij verblijft, valt niet onder zaak C-648/11. Deze situatie moet echter wel in de verordening aan de orde komen om lacunes in de criteria voor de bepaling van de verantwoordelijke lidstaat te voorkomen. De voorgestelde oplossing is dat de lidstaat waar de minderjarige zijn meest recente verzoek heeft ingediend als verantwoordelijke lidstaat wordt aangewezen. Deze regel moet zekerheid en voorspelbaarheid bieden bij de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat. Er wordt naar de belangen van de minderjarige verwezen om (zoals in lid 4a) te voorkomen dat de minderjarige in strijd met diens belangen aan een ander land wordt overgedragen.

De bedoeling van lid 4c is dat de belangen van de minderjarige worden beoordeeld in overleg tussen de verzoekende en de aangezochte lidstaat, zodat deze gezamenlijk bepalen welke lidstaat voor de minderjarige verantwoordelijk is en belangenconflicten worden vermeden.

De waarborgen voor minderjarigen die artikel 6 van Verordening (EU) nr. 604/2013 biedt, zijn van toepassing op alle minderjarigen op wie de procedures van deze verordening betrekking hebben. Het wordt daarom niet nodig geacht om ten aanzien van niet-begeleide minderjarigen in een van de situaties bedoeld in artikel 8, lid 4, uitdrukkelijk naar artikel 6 te verwijzen.

Lid 4d bevat geen criterium voor de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat, maar biedt een regel die de lidstaten in staat stelt elkaar op de hoogte te brengen van het feit dat zij de verantwoordelijkheid hebben aanvaard. De lidstaat die eerder verantwoordelijk was voor de uitvoering van de Dublinprocedure kan het dossier dan in zijn interne administratie afsluiten. Dat is met name van belang om te voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van het systeem, waarbij de minderjarige naar een andere lidstaat vertrekt uitsluitend om zijn verblijf op het grondgebied van de EU te kunnen verlengen. Deze bepaling is vergelijkbaar met die in artikel 17, lid 1, tweede alinea, van Verordening (EU) nr. 604/2013, die dezelfde kennisgevingsregel bevat met betrekking tot de soevereiniteitsclausule.

- Variabele geometrie

Dit voorstel betreft een wijziging van Verordening (EU) nr. 604/2013 en heeft dezelfde rechtsgrondslag als die verordening, namelijk artikel 78, lid 2, onder e), van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Titel V van het VWEU is niet van toepassing op het Verenigd Koninkrijk en Ierland, tenzij deze lidstaten anders beslissen overeenkomstig het bepaalde in het aan het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het VWEU gehechte Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

Verordening (EU) nr. 604/2013 is bindend voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland omdat zij op basis van dat protocol te kennen hebben gegeven deel te willen nemen aan de aanneming en toepassing van die verordening. De positie van deze lidstaten ten aanzien van Verordening (EG) nr. 604/2013 heeft geen invloed op hun eventuele deelname aan de gewijzigde verordening.

Overeenkomstig het protocol betreffende de positie van Denemarken, dat aan het VEU en het VWEU is gehecht, neemt Denemarken niet deel aan de aanneming door de Raad van maatregelen uit hoofde van titel V van het VWEU (met uitzondering van “maatregelen tot bepaling van de derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen van de lidstaten in het bezit moeten zijn van een visum of [...] maatregelen betreffende een uniform visummodel”). Omdat Denemarken op grond van een in 2006 met de EG gesloten internationale overeenkomst³ echter de huidige Dublinverordening wel toepast, dient het overeenkomstig artikel 3 van die overeenkomst de Commissie te laten weten of het al dan niet ook de inhoud van de gewijzigde verordening zal toepassen.

- Gevolgen van het voorstel voor niet-EU-lidstaten die betrokken zijn bij het Dublinsysteem

Zoals verschillende niet-EU-lidstaten bij het Schengenacquis zijn betrokken, zo heeft de Gemeenschap tevens een aantal overeenkomsten gesloten waarbij deze landen ook bij het Dublin/Eurodac-acquis worden betrokken:

- de overeenkomst met IJsland en Noorwegen, gesloten in 2001⁴;
- de overeenkomst met Zwitserland, gesloten op 28 februari 2008⁵;
- het protocol met Liechtenstein, ondertekend op 28 februari 2008⁶.

³ Overeenkomst tussen Denemarken en de Gemeenschap betreffende de criteria en instrumenten om te bepalen welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat wordt ingediend in Denemarken of een andere lidstaat van de Europese Unie en “Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin (PB L 66 van 8.3.2006, blz. 38).

⁴ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de criteria en de mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat, in IJsland of in Noorwegen wordt ingediend (PB L 93 van 3.4.2001, blz. 40).

⁵ Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de criteria en mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat of in Zwitserland wordt ingediend (PB L 53 van 27.2.2008, blz. 5).

Om rechten en verplichtingen te creëren tussen Denemarken – dat, zoals hierboven uiteengezet, betrokken is bij het Dublin/Eurodac-acquis middels een internationale overeenkomst – en de hierboven genoemde landen, zijn nog twee instrumenten gesloten tussen de Gemeenschap en die landen⁷.

Overeenkomstig de drie bovengenoemde overeenkomsten accepteren de betrokken landen het Dublin/Eurodac-acquis en de ontwikkeling daarvan, zonder uitzondering. Zij nemen niet deel aan de vaststelling van besluiten die het Dublinacquis wijzigen of daarop voortbouwen (zoals dit voorstel), maar moeten de Commissie binnen een bepaalde termijn laten weten of zij de inhoud van die besluiten al dan niet aanvaarden, nadat ze zijn goedgekeurd door de Raad en het Europees Parlement. Wanneer Noorwegen, IJsland, Zwitserland of Liechtenstein een besluit tot wijziging of ontwikkeling van het Dublin/Eurodac-acquis niet aanvaarden, wordt de zogenaamde “guillotinebepaling” toegepast en wordt de betrokken overeenkomst beëindigd, tenzij het desbetreffende bij de overeenkomsten ingestelde gemengd comité unaniem anders besluit.

⁶ Protocol tussen de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein betreffende de toetreding van het Vorstendom Liechtenstein tot de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de criteria en mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asiolverzoek dat in een lidstaat of in Zwitserland wordt ingediend (PB L 160 van 18.6.2011, blz. 39).

⁷ Protocol tussen de Europese Gemeenschap, de Zwitserse Bondsstaat en het Vorstendom Liechtenstein bij de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en de Zwitserse Bondsstaat inzake de criteria en mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asiolverzoek dat in een lidstaat of in Zwitserland wordt ingediend (gesloten op 24.10.2008, PB L 161 van 24.6.2009, blz. 8) en Protocol bij de Overeenkomst tussen de Gemeenschap, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de criteria en de mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asiolverzoek dat in een lidstaat, in IJsland of in Noorwegen wordt ingediend (PB L 93 van 3.4.2001).

Voorstel voor een

VERORDENING VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot wijziging van Verordening (EU) nr. 604/2013 wat betreft de vaststelling welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat is ingediend door een niet-begeleide minderjarige zonder gezinsleden, broers of zussen of familieleden die legaal in een lidstaat verblijven

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 78, lid 2, onder e),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Na toezending van het ontwerp van wetgevingshandeling aan de nationale parlementen,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité⁸,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's⁹,

Handelend volgens de gewone wetgevingsprocedure,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Bij Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad¹⁰ wordt bepaald dat de lidstaat waar de niet-begeleide minderjarige een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend, verantwoordelijk is voor de behandeling van dat verzoek.
- (2) Nadat Verordening (EU) nr. 604/2013 was vastgesteld, heeft het Hof van Justitie in zaak C-648/11 geoordeeld dat wanneer een niet-begeleide minderjarige die geen gezinslid heeft dat zich wettig op het grondgebied van een lidstaat ophoudt, in meer dan één lidstaat een asielverzoek heeft ingediend, de verantwoordelijke lidstaat de lidstaat is waar deze minderjarige zich bevindt nadat hij er een asielverzoek heeft ingediend.
- (3) De situatie van een niet-begeleide minderjarige die geen gezinslid heeft dat zich wettig op het grondgebied van een lidstaat ophoudt, die in één of meer lidstaten een

⁸ PB C van , blz. .

⁹ PB C van , blz. .

¹⁰ Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 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 (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 31).

asielverzoek heeft ingediend en die zich op het grondgebied van een lidstaat bevindt waar hij geen aanvraag heeft ingediend, komt in het arrest niet in aan de orde. Teneinde samenhang te brengen in de bepalingen van de verordening betreffende niet-begeleide minderjarigen en rechtsonzekerheid te voorkomen, moet ook in die situatie worden voorzien in de criteria voor de vaststelling van de verantwoordelijke lidstaat.

- (4) Volgens het arrest moet de lidstaat die verantwoordelijk is, de lidstaat waar het eerste verzoek werd ingediend daarvan in kennis stellen. Aangezien de asielaanvraag slechts door één lidstaat moet worden behandeld, dienen de lidstaat die voorheen verantwoordelijk was, de lidstaat die een procedure uitvoert waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald en de lidstaat tot welke een verzoek tot overname of terugname van de verzoeker is gericht, door de lidstaat die als verantwoordelijke lidstaat is aangewezen in kennis te worden gesteld van zijn besluit.
- (5) [Overeenkomstig artikel 3 en artikel 4 bis, lid 1, van het Protocol (nr. 21) betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, hebben deze lidstaten te kennen gegeven dat zij wensen deel te nemen aan de vaststelling en toepassing van deze verordening.]
- (6) Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het Protocol (nr. 22) betreffende de positie van Denemarken, gehecht aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, neemt Denemarken niet deel aan de vaststelling van deze verordening, die derhalve niet bindend is voor, noch van toepassing is op deze lidstaat.
- (7) Verordening (EU) nr. 604/2013 moet daarom dienovereenkomstig worden gewijzigd,

HEBBEN DE VOLGENDE VERORDENING VASTGESTELD:

Artikel 1

In Verordening (EU) nr. 604/2013 wordt artikel 8, lid 4, vervangen door het volgende:

- “4a. Indien de niet-begeleide minderjarige geen gezinslid, broer of zus of familielid heeft die zich wettig in een lidstaat ophoudt, zoals bedoeld in de leden 1 en 2, is de lidstaat waarbij de niet-begeleide minderjarige een verzoek om internationale bescherming heeft ingediend en waar hij zich bevindt, de verantwoordelijke lidstaat, mits dit in het belang is van de minderjarige.
- 4b. Indien een verzoeker als bedoeld in lid 4a zich op het grondgebied van een lidstaat bevindt zonder daar een verzoek te hebben ingediend, stelt die lidstaat de niet-begeleide minderjarige in kennis van diens recht om een verzoek in te dienen en geeft hij hem een reële mogelijkheid om in die lidstaat een verzoek in te dienen.

Indien de in de eerste alinea bedoelde niet-begeleide minderjarige een aanvraag indient in de lidstaat waar hij zich bevindt, wordt die lidstaat verantwoordelijk voor de behandeling van de aanvraag, mits dit in het belang is van de minderjarige.

Indien de in de eerste alinea bedoelde niet-begeleide minderjarige geen aanvraag indient in de lidstaat waar hij zich bevindt, is de verantwoordelijke lidstaat de lidstaat waar de niet-begeleide minderjarige zijn meest recente verzoek heeft ingediend, tenzij dit niet in het belang is van de minderjarige.

- 4c. Een lidstaat die wordt verzocht een niet-begeleide minderjarige terug te nemen, verleent de lidstaat waar de niet-begeleide minderjarige zich bevindt medewerking bij het beoordelen van de belangen van de minderjarige.
- 4d. De lidstaat die krachtens lid 4a verantwoordelijk is, stelt de volgende lidstaten in voorkomend geval van dat feit in kennis:
- (a) de lidstaat die voorheen verantwoordelijk was;
 - (b) de lidstaat die een procedure uitvoert waarbij de verantwoordelijke lidstaat wordt bepaald;
 - (c) de lidstaat tot welke een verzoek tot overname van de niet-begeleide minderjarige is gericht;
 - (d) de lidstaat tot welke een verzoek tot terugname van de niet-begeleide minderjarige is gericht.

Deze kennisgeving wordt verzonden via het bij artikel 18 van Verordening (EG) nr. 1560/2003 ingestelde elektronische communicatienetwerk 'DubliNet'."

Artikel 2

Deze verordening treedt in werking op de twintigste dag na die van de bekendmaking ervan in het *Publicatieblad van de Europese Unie*.

Deze verordening is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten overeenkomstig de Verdragen.

Gedaan te Brussel,

Voor het Europees Parlement
De voorzitter

Voor de Raad
De voorzitter