



Cellule d'analyse européenne

Proposition de RÈGLEMENT du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte)

COM(2016)270

4 mai 2016

Proposition de RÈGLEMENT du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, et de l'identification des ressortissants de pays tiers ou apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives (refonte)

COM(2016)272

4 mai 2016

Résumé: Les deux documents font partie du quatrième paquet migration européen.

Contexte

Le 13 mai 2015, la Commission européenne a publié son agenda en matière de migration¹.

*Les 27 mai et 8 juin 2015, elle a publié son **premier paquet de mesures** visant à lutter contre la crise migratoire². Les 9 septembre et 1^{er} octobre 2015, elle a publié le **deuxième paquet**³ et le 15 décembre 2015, le **troisième**⁴.*

*Les documents faisant l'objet de la présente analyse font partie du **quatrième paquet en matière de migration**.*

Teneur

¹ Voir COM(2015)0240 et notre fiche d'analyse à ce sujet.

² Respectivement les documents COM(2015)0285, COM(2015)0286 et C(2015)3560 – voir également notre fiche d'analyse au sujet de ces documents.

³ Respectivement les documents COM(2015)0450 à 454, JOIN (2015)0040 et C(2015)6250 – voir également notre fiche d'analyse au sujet de ces documents.

⁴ Respectivement les documents COM(2015)0667 à 671 et 673 et C(2015)9206 – voir également notre fiche d'analyse au sujet de ces documents.

Proposition de RÈGLEMENT du Parlement européen et du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) – COM(2016)270

La base juridique de cette proposition de règlement est l'**article 78, § 2, e)**, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁵.

La présente proposition est « une refonte du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride »⁶, le règlement Dublin III.

Les points principaux sont les suivants:

Dans sa proposition, la Commission maintient les principes existants, à savoir un accès rapide à la procédure d'asile et la désignation rapide d'un seul État membre responsable de l'examen de la demande de protection internationale. Elle propose toutefois de compléter ce système par un mécanisme correcteur (chapitre VII proposé). Celui-ci sera activé lorsqu'un État membre traitera – en tenant compte de sa taille et de son PIB - un nombre disproportionné de demandes d'asile. Dans ce cas, les demandeurs d'asile dont la demande est recevable seront relocalisés ailleurs dans l'Union.

L'État membre qui ne souhaite pas participer à ce schéma de relocalisation, devra payer une cotisation de solidarité d'un montant de 250 000 euros par demandeur d'asile à l'État membre acceptant de recevoir la personne concernée (article 37 proposé).

La proposition impose également des obligations aux demandeurs d'asile. Elle prévoit ainsi que cette demande doit être introduite dans l'État membre de première entrée irrégulière ou dans l'État membre du séjour légal (article 4 proposé). Cet État membre vérifiera la recevabilité de la demande et sera ainsi responsable de la suite du traitement du dossier (article 3 proposé). Le demandeur peut uniquement bénéficier des conditions d'accueil dans l'État membre dans lequel il doit être présent; cette règle ne s'applique toutefois pas aux soins médicaux d'urgence (article 5 proposé).

⁵ « [1. L'Union développe une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non-refoulement. Cette politique doit être conforme à la Convention de Genève du 28 juillet 1951 et au protocole du 31 janvier 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'aux autres traités pertinents.]

2. Aux fins du paragraphe 1^{er}, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures relatives à un système européen commun d'asile comportant: [...] e) des critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile ou de protection subsidiaire »

⁶ COM(2016)270, p. 4.

Le droit au regroupement familial des demandeurs est ensuite étendu aux frères et soeurs et aux familles qui se sont formées dans les pays de transit (article 2 proposé).

Enfin, la durée du placement en rétention des demandeurs durant la procédure de transfert de l'État membre requérant vers l'État membre responsable est ramenée de six semaines à quatre semaines maximum (article 29 proposé).

Proposition de RÈGLEMENT du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'«Eurodac» pour la comparaison des empreintes digitales aux fins de l'application efficace du [règlement (UE) n° 604/2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride], et de l'identification des ressortissants de pays tiers ou apatrides en séjour irrégulier, et relatif aux demandes de comparaison avec les données d'Eurodac présentées par les autorités répressives des États membres et par Europol à des fins répressives - COM(2016)272

Cette proposition se base sur les **articles 78, § 2, e), 79, § 2, c), 87, § 2, a), et 88, § 2, a)**, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Eurodac est une banque de données sur la base de laquelle il est décidé quel État membre est responsable du traitement de la procédure d'asile.

Le document à l'examen vise 1) à adapter la procédure Eurodac en vigueur à la proposition COM(2016)270 et 2) à étendre Eurodac.

Cette extension est double. Il s'agit, d'une part, d'une extension du public cible (non seulement les demandeurs d'asile d'au moins six ans, mais aussi les ressortissants de pays tiers ou les apatrides interpellés à l'occasion du franchissement illégal d'une frontière extérieure ou en séjour irrégulier dans un État membre) et, d'autre part, d'étendre les informations à saisir (non seulement les empreintes digitales mais aussi l'image faciale et d'autres données biographiques) (articles 2, 12, 13 et 14 proposés).

Les informations contenues dans Eurodac seraient utilisées pour identifier les catégories susvisées de ressortissants de pays tiers et d'apatrides, de manière à faciliter leur retour ou leur réadmission (article 1^{er} proposé).

Les États membres peuvent prévoir des sanctions administratives, conformes à leur droit national, pour non-respect de l'obligation de relever les empreintes digitales et de capturer l'image faciale. Dans ce contexte, il convient de ne recourir à la rétention ou à la contrainte qu'en dernier ressort (article 2 proposé).

Dans certaines conditions, les données d'Eurodac peuvent être partagées avec des pays tiers, à savoir si cela s'avère nécessaire dans la perspective du retour de ressortissants de ces pays tiers séjournant illégalement (articles 37 et 38 proposés).

Réactions

La réforme de Dublin figurait à l'ordre du jour du Parlement européen le 11 mai 2016. Un grand nombre de parlementaires ont estimé que l'initiative péchait par manque d'ambition et ont critiqué la possibilité laissée à un État membre de confier, moyennant une contribution financière, le traitement des demandes d'asile à un autre État membre. D'autres ont estimé que cette contribution était une atteinte au droit à l'autodétermination des États membres. Le rapporteur désigné, Mme Cecilia Wikström (ADLE), a prédit que le Parlement procéderait à une révision approfondie de cette initiative.

Le président de l'assemblée hongroise a, le 12 mai 2016, envoyé à ses collègues européens une lettre leur demandant leur appui en vue de s'opposer à l'initiative.

Le 17 mai 2016, on a observé dans le même sens une réaction de la Chambre des représentants tchèque dans le cadre du dialogue politique : rejet des propositions de réforme de la Convention de Dublin et des mécanismes de réinstallation obligatoires, et accent mis sur le droit à l'autodétermination des États membres en vue de prendre des mesures en ce qui concerne la politique d'asile. En avril, le Sénat tchèque avait déjà manifesté son refus de soutenir l'initiative de réforme de la Convention de Dublin, mais indiqué sa volonté d'apporter son appui à la proposition Eurodac et de développer les routes migratoires légales.

Ensuite, le président de la Diète polonaise a également laissé entendre, dans une lettre du 19 mai 2016, qu'il était opposé au mécanisme de répartition et à la 'taxe de solidarité'.

À la conférence des présidents des Parlements de l'Union européenne, qui s'est tenue à Luxembourg du 22 au 24 mai 2016, les présidents desdites assemblées ont insisté sur la nécessité d'élaborer d'urgence un régime d'asile basé sur la solidarité et le partage des responsabilités, une prise de position dont les délégués tchèques, slovaques, hongrois et polonais se sont toutefois distanciés.

Les présidents des assemblées ont souligné que la compréhension, le respect mutuel, le respect de l'État de droit et une bonne communication constituaient le fondement de la relation entre les réfugiés et l'État d'accueil. Ils ont toutefois également constaté des divergences de vues concernant la réforme du régime de Dublin telle que proposée par la Commission européenne.

À l'approche du Conseil Justice et Affaires intérieures (JAI) des 9 et 10 juin 2016, de nombreux États membres ont fait savoir qu'ils voulaient disposer de l'ensemble du quatrième paquet en matière de migration avant d'adopter une position fondée. Les éléments visant à améliorer l'efficacité du régime ont toutefois été accueillis positivement. L'Allemagne, la Suède, l'Italie et la Grèce ont exprimé leur volonté d'entamer un débat politique sur le paquet dans les plus brefs délais.

Les 3 et 15 juin 2016, la Commission néerlandaise Meijers⁷ a émis des critiques sur les propositions COM(2016)270 (Dublin) et COM(2016)272 (Eurodac). Il s'agit notamment d'une lettre et d'une note⁸. La Commission Meijers se dit préoccupée par certaines dispositions de la

⁷ Composée de juristes, d'avocats et de juges, cette commission donne des avis notamment dans le domaine du droit migratoire européen et international.

⁸ Rapport CM1609, consultable sur le lien https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e160015_voorstel_voor_een.

proposition COM(2016)270, comme par exemple les dispositions sur les sanctions imposées aux demandeurs n'ayant pas introduit leur demande d'asile dans l'État membre de première entrée, sur la restriction de la portée de la clause discrétionnaire ou sur le droit de l'utilisation d'une voie de recours. De plus, le mécanisme correcteur ne mettrait que partiellement fin à la répartition disproportionnée des charges entre les États membres.

La Commission Meijers considère que la proposition COM(2016)272 n'offre pas de fondement raisonnable à l'octroi aux services de recherche d'un accès à Eurodac. Elle juge par ailleurs préoccupant que des informations relatives aux demandeurs d'asile contenues dans Eurodac puissent être échangées avec des pays tiers, car il peut s'ensuivre un risque accru d'arrestation, de détention et de poursuites. La Commission Meijers s'interroge enfin sur la compatibilité entre, d'une part, le principe de la limitation de l'objet du traitement, qui est notamment contenu dans le règlement relatif à la protection des données, et, d'autre part, l'extension d'Eurodac.

En Belgique, le secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, M. Theo Francken, a répondu le 19 juillet 2016 à la question écrite n°728 posée par la députée Mme Kattrin le 16 juin 2016 que notre pays « accueille » « positivement » la proposition COM(2016)270 sur la réforme du régime de Dublin « dans sa globalité ». Il avait néanmoins ajouté qu'« il subsiste un certain nombre d'éléments auxquels il faut veiller », comme par exemple « le fonctionnement, en pratique, de la contribution financière que les États membres ne participant à la solidarité devront verser » et « l'extension des membres de la famille aux frères et sœurs » (qui est « un point auquel nous sommes fortement opposés, comme la majorité des autres États membres »).

Subsidiarité et proportionnalité

Hongrie

Le 13 juin 2016, l'Assemblée nationale hongroise a décidé que la proposition COM(2016)270 posait des problèmes de subsidiarité et de proportionnalité, étant donné que:

1. le mécanisme correcteur ferait usage d'un système automatisé pour l'enregistrement et le suivi des demandes (« *automated information system* ») auquel les États membres n'auraient pas la possibilité de déroger (« *no opportunity to shape* »);
2. la cotisation de solidarité pêche par manque d'équité et de flexibilité, l'Assemblée pointant également l'absence de motif d'exonération objectif;
3. l'article 78, paragraphe 2, e), du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, sur lequel se fonde la proposition, ne peut pas servir de base légale à l'instauration d'une cotisation de solidarité ou d'un mécanisme d'attribution automatique sans plafond (« *without maximum caps* »).

L'assemblée a dès lors rendu un **avis motivé négatif** en la matière.⁹

Slovaquie

Lors de leur réunion du 7 septembre 2016, les membres du comité slovaque chargé des questions européennes ont également convenu de formuler un **avis motivé négatif**¹⁰ sur la proposition

⁹ Voir <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20160133/huors.do>.

COM(2016)270. Le comité critique le fait que la proposition précitée soit contraire à l'article 78, § 3, du Traité sur le fonctionnement de l'UE. Cet article précise qu'au cas où un ou plusieurs États membres se trouvent dans une situation d'urgence caractérisée par un afflux soudain de ressortissants de pays tiers, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adopter des mesures provisoires au profit du ou des États membres concernés. Des situations de crise sur le plan de la migration ne devraient donc pas être résolues à l'aide de la clé de répartition obligatoire reprise dans la proposition COM(2016)270. Selon le comité, ce fait viole à la fois le principe de subsidiarité et celui de proportionnalité.

Par ailleurs, le comité estime que la proposition précitée ne respecte pas les valeurs fondamentales de l'UE telles que la démocratie et l'état de droit, comme repris dans l'article 2 du Traité sur l'Union européenne : la procédure législative de la proposition de règlement¹¹, dont la proposition COM(2016)270 est une refonte, n'est pas encore menée jusqu'au bout et cela donne lieu à une incertitude juridique.

Le comité stipule de plus que : 1) le mécanisme correcteur n'est pas opposable (« *unenforceable* ») et est contraire au droit international et européen ; 2) le système automatisé précité entraînera une charge supplémentaire inutile pour les États membres et 3) la cotisation de solidarité d'un montant de 250 000 euro est disproportionnée, inopposable et constitue une amende déguisée. Les articles précités du Traité sur le fonctionnement de l'UE ne fournissent pas de base légale pour la création d'une cotisation ou d'un système automatisé.

Pour en savoir plus:

Les documents peuvent être consultés sur:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-270-FR-F1-1.PDF>

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/FR/1-2016-272-FR-F1-1.PDF>

Descripteurs Eurovoc

COM(2016)270	<i>apatride - pays tiers -ressortissant étranger - État membre UE - droit d'asile - frontière extérieure de l'Union européenne - politique migratoire de l'UE</i>
COM(2016)272	<i>migration illégale - apatride - ressortissant étranger - État membre UE - droit d'asile - Europol - frontière extérieure de l'Union européenne - collecte de données - politique migratoire de l'UE - biométrie</i>

[Le délai de subsidiarité expire le 27 octobre 2016.](#)

[Rédaction:](#) Katrien Joos, conseiller adjoint – tél. 02 549 81 64 – le 21 septembre 2016 – katrien.joos@lachambre.be

¹⁰ Voir <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20160133/skrad.do>.

¹¹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme de relocalisation en cas de crise et modifiant le règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (COM(2015)450 du 9 septembre 2015).



Europese Analysecel

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(2016)270
4 mei 2016

Voorstel voor een VERORDENING van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van [Verordening (EU) nr. 604/2013 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], voor de identificatie van een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land of staatloze en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving (herschikking)
COM(2016)272
4 mei 2016

Samenvatting: Beide documenten maken deel uit van het vierde Europees migratiepakket.

Achtergrond

Op 13 mei 2015 publiceerde de Europese Commissie haar migratieagenda¹.

*Op 27 mei en 8 juni 2015 publiceerde zij haar **eerste pakket maatregelen** in de strijd tegen de migratiecrisis². Op 9 september en 1 oktober 2015 volgde het **tweede pakket**³ en op 15 december 2015 het **derde**⁴.*

*De voorliggende documenten maken deel uit van het **vierde migratiepakket**.*

Inhoud

¹ Zie COM(2015)0240 en onze analysefiche daarover.

² Resp. de documenten COM(2015)0285, COM(2015)0286 en C(2015)3560 – zie ook onze analysefiche over deze documenten.

³ Resp. de documenten COM(2015)0450 tot 454, JOIN (2015)0040 en C(2015)6250 – zie ook onze analysefiche over deze documenten.

⁴ Resp. de documenten COM(2015)0667 tot 671 en 673 en C(2015)9206 – zie ook onze analysefiche over deze documenten.

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(2016)270

De rechtsgrondslag voor dit verordeningvoorstel is **artikel 78, tweede lid, e)**, van het Verdrag betreffende de werking van de EU⁵.

Dit voorstel is “een herschikking van 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”⁶, Dublin III-verordening genoemd.

De voornaamste punten:

In haar voorstel behoudt de Commissie de bestaande principes, met name een snelle toegang tot de asielprocedure en dito aanwijzing van één enkele lidstaat die verantwoordelijk is voor het onderzoeken van het verzoek om internationale bescherming. Zij stelt evenwel voor dit systeem aan te vullen met een correctiemechanisme (ontworpen hoofdstuk VII). Dit mechanisme zou geactiveerd worden wanneer – rekening houdende met zijn grootte en bbp – een lidstaat een onevenredig aantal asielaanvragen te verwerken krijgt. In dat geval zouden de asielzoekers waarvan het verzoek ontvankelijk is, elders in de Unie herplaatst worden.

Een lidstaat die niet aan dit herplaatsingsschema zou wensen deel te nemen, zou de lidstaat waar betrokkene wel terecht kan een solidariteitsbijdrage van 250 000 euro per gevestigde asielzoeker dienen te betalen (ontworpen artikel 37).

Daarnaast bevat het voorstel ook verplichtingen ten aanzien van de asielzoeker. Zo wordt bepaald dat deze zijn verzoek moet indienen in de lidstaat van eerste onregelmatige aankomst of wettig verblijf (ontworpen artikel 4). Deze lidstaat zal de ontvankelijkheid van het verzoek nagaan en wordt zodoende verantwoordelijk voor de verdere afwikkeling van het dossier (ontworpen artikel 3). De verzoeker kan alleen aanspraak maken op de opvangvoorzieningen in de lidstaat waar hij aanwezig moet zijn, met uitzondering van dringende medische zorg (ontworpen artikel 5).

⁵ “[1. De Unie ontwikkelt een gemeenschappelijk beleid inzake asiel, subsidiaire bescherming en tijdelijke bescherming, teneinde iedere onderdaan van een derde land die internationale bescherming behoeft, een passende status te verlenen en de naleving van het beginsel van non-refoulement te garanderen. Dit beleid moet in overeenstemming zijn met het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het protocol van 31 januari 1967 betreffende de status van vluchtelingen alsmede met de andere toepasselijke verdragen.]

2. Voor de toepassing van lid 1 stellen het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure maatregelen vast voor een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat omvat: [...] e) criteria en instrumenten voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek of van een verzoek om subsidiaire bescherming”

⁶ COM(2016)270, p. 4.

Het recht op gezinshereniging van verzoekers wordt voorts verruimd tot broer(s)/zus(sen) en gezinnen die in landen van doorreis zijn ontstaan (ontworpen artikel 2).

Ten slotte wordt de termijn van het in bewaring houden van verzoekers gedurende de procedure van overdracht van de verzoekende lidstaat aan de verantwoordelijke lidstaat van zes weken tot maximaal vier weken teruggebracht (ontworpen artikel 29).

Voorstel voor een VERORDENING van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van „Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van [Verordening (EU) nr. 604/2013 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], voor de identificatie van een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land of staatloze en betreffende verzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten en Europol om vergelijkingen van Eurodac-gegevens ten behoeve van rechtshandhaving (herschikking) - COM(2016)272

Dit voorstel is gebaseerd op de **artikelen 78, tweede lid, e), 79, tweede lid, c), 87, tweede lid, a), en 88, tweede lid, a)**, van het Verdrag betreffende de werking van de EU.

Eurodac is een databank op basis waarvan wordt besloten welke lidstaat verantwoordelijk is voor de afhandeling van de asielprocedure.

Het voorliggende document beoogt 1) de geldende Eurodacregeling aan te passen aan COM(2016)270 en 2) Eurodac uit te breiden.

Deze uitbreiding is dubbel. Enerzijds, een uitbreiding van het doelpubliek (niet alleen asielzoekers vanaf de leeftijd van zes jaar, maar ook derdelanders of staatlozen die in verband met illegale buitengrensoverschrijding worden aangehouden of illegaal in een lidstaat blijken te verblijven) en anderzijds, een uitbreiding van de in te voeren gegevens (niet alleen de vingerafdrukken maar ook de gezichtsopname, en andere biografische gegevens) (ontworpen artikelen 2, 12, 13 en 14).

De voortaan in Eurodac opgenomen gegevens zouden worden gebruikt om de bovenvermelde categorieën derdelanders en staatlozen te identificeren zodat hun terugkeer of overname makkelijker kan worden uitgevoerd (ontworpen artikel 1).

De lidstaten kunnen overeenkomstig het nationale recht administratieve sancties opleggen wegens niet-medewerking aan het nemen van vingerafdrukken of het maken van een gezichtsopname. In dit verband mag slechts in laatste instantie detentie of dwang worden toegepast (ontworpen artikel 2).

Onder bepaalde voorwaarden kunnen gegevens uit Eurodac worden gedeeld met derde landen, namelijk indien noodzakelijk met het oog op terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van deze derde landen (ontworpen artikelen 37 en 38).

Reacties

De Dublinhervorming stond op 11 mei 2016 op de agenda van het Europees Parlement. Een groot aantal parlementsleden vond dat initiatief niet ambitieus genoeg en had kritiek op de mogelijkheid van een lidstaat om mits een financiële bijdrage asielaanvragen te laten behandelen door een andere lidstaat. Anderen vonden de voornoemde bijdrage een aanslag op het zelfbeschikkingsrecht van de lidstaten. De aangeduide rapporteur, mevrouw Cecilia Wikström (ALDE), voorspelde dat het initiatief door het Europees Parlement grondig zou worden herzien.

De voorzitter van de Hongaarse assemblee vroeg op 12 mei 2016 in een brief aan zijn Europese ambtgenoten om steun voor verzet tegen het initiatief.

Op 17 mei 2016 kwam er in dezelfde lijn een reactie van de Tsjechische Kamer van volksvertegenwoordigers in het kader van de politieke dialoog: afwijzing van de voorstellen tot hervorming van de Dublinregeling en van verplichte herplaatsingsmechanismen, en nadruk op zelfbeschikkingsrecht van de lidstaten om beslissingen te nemen met betrekking tot asielbeleid. In april had de Tsjechische Senaat al gemeld geen steun te willen bieden aan het Dublinhervormingsinitiatief, maar wel aan het Eurodacvoorstel en het voornemen de legale migratieroutes verder uit te bouwen.

Vervolgens liet ook de voorzitter van de Poolse Sejm, in een brief van 19 mei 2016, verstaan tegen het herverdelingsmechanisme en de ‘solidariteitstaks’ gekant te zijn.

Op de conferentie van de voorzitters van de nationale EU-assemblees, die van 22 tot 24 mei 2016 in Luxemburg werd gehouden, benadrukten de assembleevoorzitters de dringende nood aan een asielstelsel dat is gebaseerd op solidariteit en het delen van verantwoordelijkheden. De afgevaardigden van Tsjechië, Slowakije, Hongarije en Polen distantieerden zich echter van dat standpunt.

De assembleevoorzitters benadrukten dat begrip, wederzijds respect, de eerbiediging van de rechtsstaat en goede communicatie de basis vormen van de relatie tussen vluchtelingen en het ontvangstland. Zij stelden evenwel ook vast dat er uiteenlopende meningen zijn over de door de Europese Commissie voorgestelde hervorming van de Dublinregeling.

In de aanloop naar de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) van 9 en 10 juni 2016 gaven heel wat lidstaten te kennen over het volledige vierde migratiepakket te willen beschikken alvorens een gefundeerd standpunt in te nemen. Elementen die de regeling efficiënter maken, werden wel positief onthaald. Duitsland, Zweden, Italië en Griekenland wilden zo snel mogelijk een politiek debat over het pakket voeren.

Op 3 en 15 juni 2016 verschenen er over COM(2016)270 (Dublin) en COM(2016)272 (Eurodac) kritische publicaties (meer bepaald een brief en een notitie⁷) van de Nederlandse Commissie Meijers⁸. Deze commissie is verontrust door sommige bepalingen van COM(2016)270 (onder

⁷ Resp. CM1608 en CM1609 (via https://www.eerstekamer.nl/eu/edossier/e160015_voorstel_voor_een > Reacties Derden.

⁸ Dit is een groep van juristen, advocaten en rechters, die advies verstrekt over onder meer Europees en internationaal migratierecht.

meer de bepaling over de sancties voor aanvragers die geen asiel aanvragen in het lidstaat van eerste binnenkomst, het inperken van de discretionaire clausule, de bepalingen inzake het recht op een rechtsmiddel). Het correctiemechanisme zou bovendien “de onevenredige verdeling van de lasten in de lidstaten” slechts ten dele wegnemen, zo luidt het.

Over COM(2016)272 zegt de Commissie Meijers het volgende: er ontbreekt een “ordentelijke onderbouwing” voor het verlenen van toegang tot Eurodac voor opsporingsdiensten en het is ontrustwekkend dat informatie over asielzoekers in Eurodac kan worden uitgewisseld met derde landen, aangezien dat het “risico van arrestatie, vasthouding en vervolging” kan vergroten. De Commissie Meijers ziet ten slotte ook een mogelijke botsing tussen het beginsel van de doelbinding uit onder meer de verordening gegevensbescherming en de uitbreiding van Eurodac.

In ons land heeft de staatssecretaris voor Asiel en Migratie in zijn antwoord van 19 juli 2016 op schriftelijke vraag nr. 728 van Kamerlid Kattrin Jadin van 16 juni 2016 gesteld dat België “globaal gezien” “positief” staat tegenover het voorstel COM(2016)270 over de Dublinhervorming. Enkele elementen uit dit voorstel verdienen voor de staatssecretaris evenwel nog aandacht, zoals “de praktische werking van de financiële bijdrage die zal moeten worden gestort door de lidstaten die niet solidair zijn”. Hij vermeldt ook: “de uitbreiding van de familieleden tot de broers en zussen is een punt waartegen we ons (net zoals de meeste andere lidstaten) sterk verzetten”⁹.

Subsidiariteit en proportionaliteit

Hongarije

Op 13 juni 2016 besliste de Hongaarse nationale assemblee dat er voor COM(2016)270 sprake is van een subsidiariteits- en proportionaliteitsprobleem, omdat:

1. het correctiemechanisme zou gebruikmaken van een geautomatiseerd systeem voor registratie en monitoring (“*automated information system*”), dat voor de lidstaten te nemen of te laten zou zijn (“*no opportunity to shape*”);
2. het de solidariteitsbijdrage ontbreekt aan billijkheid, flexibiliteit en een objective ontheffingsgrond;
3. artikel 78, tweede lid, e), van het Verdrag betreffende de werking van de EU, waarop het voorstel is gestoeld, geen wettelijke basis levert voor de invoering van een solidariteitsbijdrage of voor een automatisch toewijzingsmechanisme zonder plafond (“*without maximum caps*”).

De assemblee bracht daarom een negatief gemotiveerd advies uit.¹⁰

Slowakije

In hun vergadering van 7 september 2016 kwamen de leden van het Slowaakse comité voor Europese Aangelegenheden overeen om met betrekking tot COM(2016)270 een negatief

⁹ Schriftelijke vragen en antwoorden, Q RVA 54 083, 25-07-2016, blzn. 410-411.

¹⁰ Zie <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20160133/huors.do>.

gemotiveerd advies¹¹ uit te brengen. Het comité hekelt het feit dat het COM-voorstel strijdig is met artikel 78, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de EU. Daarin wordt vermeld dat een plotselinge toestroom van onderdanen van derde landen die in een lidstaat een noodsituatie veroorzaakt, aanleiding geeft tot het nemen van “voorlopige maatregelen” ten gunste van die lidstaat. Crisissituaties op het stuk van migratie moeten dus niet worden opgelost met de in COM(2016)270 genoemde verplichte verdeelsleutel. Het voorstel schendt daarmee zowel het subsidiariteits- als het proportionaliteitsbeginsel, aldus het comité.

Daarnaast is het comité van mening dat het voorstel strijdig is met de fundamentele waarden van de EU, meer bepaald de democratie en de rechtsstaat, zoals vermeld in artikel 2 van het Verdrag betreffende de EU: het verordeningvoorstel waarvan COM(2016)270 een herschikking is¹², werd nog niet afgewikkeld en dat geeft aanleiding tot rechtsonzekerheid.

Het comité stelt voorts dat: 1) het correctiemechanisme niet-afdwingbaar (“unenforceable”) en strijdig met het internationaal en EU-recht is; 2) het voornoemde geautomatiseerde systeem de lidstaten nutteloze extra werklast zal bezorgen en 3) de solidariteitsbijdrage van 250 000 euro buiten proportie, niet-afdwingbaar en een verkapte boete is. De voornoemde artikelen van het Verdrag betreffende de werking van de EU zouden geen wettelijke basis leveren voor het invoeren van de bijdrage of het geautomatiseerde systeem.

Meer informatie

De documenten kunt u raadplegen op:

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/NL/1-2016-270-NL-F1-1.PDF>
<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/NL/1-2016-272-NL-F1-1.PDF>

Eurovoctermen

COM(2016)270	<i>staatloze - derde land - buitenlandse staatsburger - EU-lidstaat - asielrecht - buitengrens van de EU - migratiebeleid van de EU</i>
COM(2016)272	<i>illegale migratie - staatloze - buitenlandse staatsburger - EU-lidstaat - asielrecht - Europol - buitengrens van de EU - verzamelen van gegevens - migratiebeleid van de EU - biometrie</i>

[De subsidiariteitstermijn vervalt op 27 oktober 2016.](#)

Redactie: *Katrien Joos, adjunct-adviseur – tel. 02 549 81 64 – 21 september 2016 – katrien.joos@dekamer.be*

¹¹ Zie <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20160133/skrad.do>.

¹² Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een crisisherplaatsingsmechanisme en tot wijziging van 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 (COM(2015)450 van 9 september 2015)