

Vergaderjaar 2009–2010

32 218

Subsidiariteitstoets ontwerprichtlijn minimumnormen asiel

Nr. 1

VOORSTEL VOOR EEN RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD INZAKE MINIMUMNORMEN VOOR DE ERKENNING VAN ONDERDANEN VAN DERDE LANDEN EN STAATLOZEN ALS PERSONEN DIE INTERNATIONALE BESCHERMING GENIETEN, EN DE INHOUD VAN DE VERLENDE BESCHERMING (COM(2009)551DEF)

Brussel, 21.10.2009

TOELICHTING

1. Achtergrond van het voorstel

1.1. Motivering en doel van het voorstel

Dit voorstel behelst een herschikking van Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 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 bescherming¹ (de «erkenningrichtlijn» of «de richtlijn»).

In het Haags programma werd de Commissie verzocht de evaluatie van de rechtsinstrumenten op asielgebied van de eerste fase af te ronden en de instrumenten voor de tweede fase in te dienen bij de Raad en het Europees Parlement, zodat ze voor eind 2010 zouden kunnen worden goedgekeurd. In het Asielbeleidsplan² heeft de Commissie voorgesteld ter afronding van de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS) de beschermingsnormen op te trekken en ervoor te zorgen dat zij consequent in de gehele EU worden toegepast. Het Europees pact over immigratie en asiel (het «pact»), dat op 16 oktober 2008 werd goedgekeurd, bracht nieuwe politieke steun en een stimulans voor deze doelstelling en drong aan op initiatieven om de invoering van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te voltooien en op die manier een hoger beschermingsniveau te bieden.

¹ PB L 304 van 30.9.2004, blz. 12.

² Asielbeleidsplan «Een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU» COM(2008) 360.

Op dit moment beschikt de Commissie over veel informatie over de tenuitvoerlegging van de richtlijn, onder andere over de gebrekkige

formuleringen en de tekortkomingen bij de praktische toepassing van de richtlijn.

- In juni 2007 heeft de Commissie een **groenboek**³ gepresenteerd om mogelijke invullingen voor de tweede fase van het CEAS te vinden. Deze openbare raadpleging leverde **89 bijdragen** van een breed scala belanghebbenden op, waaronder een groot aantal lidstaten en ngo's⁴, die met uiteenlopende ideeën over mogelijke wijzigingen van de richtlijn kwamen.
- De Commissie heeft informatie verzameld over de omzetting en de toepassing van de richtlijn via haar **gewone toezichtactiviteiten** en heeft ook rekening gehouden met **verschillende studies van de UNHCR en ngo's**⁵ waarin de toepassing van de richtlijn wordt geëvalueerd, alsmede met een verslag dat namens de Commissie is opgesteld door het academisch netwerk Odysseus⁶.
- Daarnaast werden gegevens verzameld door middel van **uitvoerige vragenlijsten** die de Commissie heeft voorgelegd aan alle lidstaten en het maatschappelijk middenveld.
- Tevens werd in opdracht van de Commissie een **externe studie verricht waarin de bestaande gegevens en de resultaten van de raadplegingen en vragenlijsten werden geanalyseerd ter voorbereiding van de effectbeoordeling bij dit voorstel**⁷.
- Bovendien heeft de Commissie **verschillende bijeenkomsten van deskundigen** gehouden om mogelijke wijzigingen van de richtlijn te bespreken: **een bijeenkomst met rechters, academici, UNHCR-vertegenwoordigers en een aantal nationale deskundigen** op 26 juni 2008; **twee bijeenkomsten met de lidstaten** (een op deskundigenniveau op 19 november 2008 en een in het kader van het Comité voor immigratie en asiel op 12 december 2008) en **twee bijeenkomsten met ngo's**, op 8 januari 2009 en op 23 februari 2009.

³ COM(2007) 301.

⁴ Beschikbaar op: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_en.pdf

⁵ UNHCR, «Asylum in the European Union, A study on the implementation of the Qualification Directive», november 2007; ELENA/ ECRE, «The impact of the EU Qualification Directive on International protection», oktober 2008; France Terre d'Asile, «Asile La protection subsidiaire en Europe: Un mosaïque de droits», Les cahiers du social nr. 18, september 2008; Vluchtelingenwerk Nederland/ECRE «Networking on the Transposition of the Qualification Directive», december 2008, Universiteit Nijmegen, «The Qualification Directive: Central themes, Problem issues, and Implementation in selected member states», Karin Zwaan (ed), 2007.

⁶ Beschikbaar op http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/wai/doc_asylum_studies_en.htm

⁷ GHK, Effectbeoordelingen «The future development of measures on the qualification and status of third country nationals or stateless persons as persons in need of international protection and on the content of the protection granted, based on Council Directive 2004/83/EC» en «The future development of measures on procedures in member states for granting and withdrawing refugee status, based on Council Directive 2005/85/EC», meervoudig raamcontract voor diensten JLS/2006/A1/004.

⁸ PB L 326 van 13.12.2005, blz.13.

Op basis daarvan heeft de Commissie geconcludeerd dat een van de grootste problemen is dat de vastgestelde minimumnormen vaag en ambigu zijn. Als gevolg hiervan

- voldoen zij niet om volledig te beantwoorden aan de zich ontwikkelende normen op het gebied van mensenrechten en vluchtelingenwetgeving, en
- hebben zij tot onvoldoende harmonisatie geleid, en
- hebben zij een negatief effect op de kwaliteit en de efficiëntie van de besluitvorming.

Dezelfde conclusie werd getrokken voor Richtlijn 2005/85/EG betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (de «richtlijn voor asielprocedures»)⁸.

Dit voorstel wordt tegelijk goedgekeurd met de herschikking van de richtlijn voor asielprocedures, teneinde bij de totstandbrenging van een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status, waarop in het Haags programma wordt aangedrongen, een hogere graad van harmonisatie te bereiken en betere materiële en procedurele beschermingsnormen te bieden, op basis van de bestaande rechtsgrondslag. De wijzigingen moeten:

- a) leiden tot **eenvoudiger besluitvormingsprocedures en meer solide beslissingen** in eerste aanleg, om **misbruik te voorkomen**;

- b) de **procedures voor de toekenning van rechten stroomlijnen** en daardoor de asielprocedure **efficiënter maken**, en
- c) **zorgen voorsamenhang met de rechtspraak** van het Europese Hof van Justitie (EHJ) en het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM).

Meer specifiek:

- a) Als gevolg van het vage en ambiguë karakter van verscheidene bepalingen van de richtlijn is het voor besluitvormers lastig snel degelijke beslissingen te nemen, terwijl de mogelijkheid om begrippen op verschillende manieren uit te leggen, leidt tot veelvuldige beroepen, vervolgzaken en succesvolle beroepen tegen negatieve beslissingen. Dit voorstel beperkt de ruimte voor onzekerheden en administratieve fouten doordat het de **juridische begrippen verduidelijkt daardoor de toepassing ervan vereenvoudigt**; daardoor kunnen de autoriteiten niet alleen beter omgaan met ongegronde verzoeken en gevallen van misbruik, maar ook in het algemeen verzoeken sneller behandelen en degelijker beslissingen nemen, die niet voortdurend worden herroepen in beroep; lang aanslepende procedures worden zo vermeden. Dit zal ook tot gevolg hebben dat personen die werkelijk bescherming nodig hebben, sneller toegang krijgen tot de bij de richtlijn vastgestelde rechten; tegelijkertijd worden de lidstaten gesteund in hun inspanningen om afgewezen verzoekers snel van hun grondgebied te verwijderen en wordt de gehele procedure geloofwaardiger.
- b) Het **voorstel moet de procedures stroomlijnen en de administratieve kosten en de werkdruk die voortvloeien uit het werken met twee beschermingsstatussen, verminderen**. Als aan de twee categorieën beschermde personen vergelijkbare rechten worden toegekend, hoeven de autoriteiten niet langer afzonderlijke voorwaarden en procedures te hanteren voor de afgifte van verblijfsvergunningen en reisdocumenten en voor de toegang tot werk, sociale voorzieningen, gezondheidszorg en voordelen voor gezinsleden, en integratieprogramma's. De desbetreffende administratieve procedures worden gestroomlijnd en de kosten gaan omlaag omdat niet langer verschillende infrastructuren naast elkaar hoeven te bestaan.
- c) Ten slotte is het zo dat de verplichtingen jegens vluchtelingen en uit hoofde van de mensenrechten zich voortdurend ontwikkelen aan de hand van gezaghebbende interpretaties van nationale en internationale organen en rechters; het voorstel moet **ervoor zorgen dat de normen van het EU-acquis volledig stroken met de normen die sinds de goedkeuring van de richtlijn zijn ontwikkeld** in de rechtspraak van het EHJ en het EHRM.

De financiële en administratieve lasten die voortvloeien uit de maatregelen voor de lidstaten waarvan het asielstelsel specifiek en onevenredig onder druk staat, met name als gevolg van de ligging of de demografische situatie van die lidstaten, zullen worden verlicht met behulp van de middelen van het Europees Vluchtelingenfonds, om die lidstaten voldoende te steunen en ervoor te zorgen dat de lasten eerlijker tussen de lidstaten worden verdeeld. Daarnaast zal het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken de coördinatie en ondersteuning op zich nemen van gemeenschappelijke maatregelen om de lidstaten die onder druk staan, te helpen, en meer in het algemeen de lidstaten bijstaan bij het zoeken naar de meest kosteneffectieve manieren om de geplande maatregelen uit te voeren; het zal daartoe beproefde methoden bundelen en een gestructureerde uitwisseling van deskundigheid op hoog niveau opzetten.

1.2. Algemene context

In de eerste fase van het CEAS moesten de rechtskaders van de lidstaten worden geharmoniseerd op basis van gemeenschappelijke minimumnormen; dat was het doel dat de Europese Raad van Tampere had gesteld. De erkenningsrichtlijn moest dan ook gemeenschappelijke criteria bieden aan de hand waarvan kan worden vastgesteld welke personen internationale bescherming nodig hebben en er tevens voor zorgen dat er in alle lidstaten bepaalde minimumvoorzieningen worden geboden aan deze personen.

Dit voorstel heeft als doel de in de eerste fase van de asielwetgeving vastgestelde tekortkomingen aan te pakken en hogere en meer geharmoniseerde beschermingsnormen vast te stellen en zo een nieuwe stap te zetten in de richting van een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status, zoals volgens de conclusies van Tampere en later het Haags programma de bedoeling is. De bij dit voorstel gevoegde effectbeoordeling bevat een gedetailleerde analyse van de problemen in verband met deze richtlijn en van de werkzaamheden ter voorbereiding van de vaststelling ervan, een beschrijving en evaluatie van de beleidsalternatieven en een beschrijving en evaluatie van de voorkeursoptie.

1.3. Samenhang met andere beleidsgebieden en doelstellingen van de Unie

Dit voorstel is volledig in overeenstemming met de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 1999 en het Haags programma van 2004 wat betreft het invoeren van het CEAS.

2. Raadpleging van belanghebbende partijen

De suggesties die werden aangedragen als reactie op het groenboek van juni 2007 en de hierboven genoemde studies ter evaluatie van de toepassing van de richtlijn hebben de Commissie waardevolle informatie verschaft over de problemen die moeten worden aangepakt in het wijzigingsvoorstel. Zoals hierboven al werd beschreven, heeft de Commissie ook een reeks overlegondes georganiseerd om de grote lijnen van de voorgestelde wijzigingen informeel te bespreken met de lidstaten, ngo's, de UNHCR, rechters en academici die zich bezighouden met het vluchtelingenrecht.

De geraadpleegde partijen toonden zich voorstander van verdere harmonisatie van zowel de beschermingsgronden als de inhoud van de bescherming. De lidstaten waren verdeeld over de verruiming van de definitie van «gezinsleden» en over een wijziging van de definitie van een «bepaalde sociale groep». Daarentegen waren alle lidstaten het erover eens dat de rechten die aan de vluchtelingen- en de subsidiaire beschermingsstatus zijn gekoppeld, meer gelijk moeten worden getrokken, maar dat wel twee afzonderlijke statussen moeten blijven bestaan. De UNHCR en het maatschappelijk middenveld pleiten echter voor het invoeren van één uniforme status. Verder drongen de belanghebbenden aan op een verduidelijking van artikel 15, onder c).

De Commissie stelt een pragmatisch aanpak voor: de definitie van «gezinsleden» wordt verruimd voor zover dat nodig is voor de samenhang met de voorstellen tot wijziging van de Dublinverordening⁹ en de richtlijn opvangvoorzieningen¹⁰. Bij de definitie van de erkenningsgrond «het behoren tot een bepaalde sociale groep» is vooral geprobeerd concreter aan te geven welk gewicht aan genderaspecten moet worden toegekend. Voorts zijn de wijzigingen bedoeld om alle verschillen in behandeling tussen beide categorieën die niet op objectieve redenen zijn

⁹ 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 staatsloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, (COM(2008) 820 definitief).

¹⁰ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (COM(2008) 815 definitief).

gebaseerd, weg te nemen, zodat weliswaar twee afzonderlijke statussen blijven bestaan, maar dan twee statussen die dezelfde bescherming bieden.

Het EHJ heeft in zijn arrest van 17 februari 2009 in zaak C-465/07 een interpretatie gegeven van het vereiste dat sprake moet zijn van een «ernstige en individuele bedreiging» (artikel 15, onder c)¹¹. Het Hof heeft bepaald onder welke voorwaarden een dergelijke bedreiging kan worden geacht aanwezig te zijn in het geval van een verzoeker die niet specifiek wordt geviseerd om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden, en heeft aangegeven hoe de mate van willekeurig geweld in het gewapende conflict kan worden gebruikt als criterium voor het beantwoorden van de vraag of al dan niet sprake is van een ernstige en individuele bedreiging. Daarbij heeft het Hof de logica, de structuur en de formulering van verschillende bepalingen van de richtlijn onderzocht en geconstateerd dat die alle zijn interpretatie ondersteunen en bevestigen. Daarenboven heeft het Hof geconcludeerd dat zijn interpretatie volledig strookt met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en de rechtspraak van het EHRM met betrekking tot artikel 3. *Omdat dit arrest de nodige interpretatie richtsnoeren geeft en de relevante bepalingen in overeenstemming met het EVRM zijn bevonden, wordt een wijziging van artikel 15, onder c), niet nodig geacht.*

3. JURIDISCHE ELEMENTEN VAN HET VOORSTEL

3.1. Samenvatting van de voorgestelde maatregelen

Dit voorstel moet in de eerst plaats zorgen voor

- **hogere beschermingsnormen**, zowel wat de gronden als wat de inhoud van de bescherming betreft, die aansluiten bij de internationale normen en met name leiden tot de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, zoals aangevuld bij het Protocol van New York van 31 januari 1967 («Verdrag van Genève») en tot de volledige eerbiediging van het EVRM en het Handvest van de grondrechten van de EU («EU-handvest»); en
- **verdere harmonisatie van de beschermingsnormen** om secundaire stromen te beperken voor zover deze het gevolg zijn van de verschillen in de nationale wetgevingen en besluitvormingsprocedures en van de verschillen in de rechten die in de diverse lidstaten worden toegekend.

Om dit te bereiken komen in het voorstel onderstaande punten aan de orde. In de bijlage bij het voorstel worden de wijzigingen in detail besproken.

1. Actoren van bescherming

Omdat dit begrip niet duidelijk is, leidt het tot uiteenlopende en zeer ruime interpretaties, die wellicht niet beantwoorden aan de normen die het Verdrag van Genève hanteert voor afdoende bescherming. Zo worden op basis van een ruime interpretatie van de huidige definitie clans en stammen door bepaalde nationale autoriteiten beschouwd als potentiële actoren van bescherming, hoewel zij niet dezelfde mogelijkheden hebben als een staat, wat het bieden van bescherming betreft. In andere gevallen werden non-gouvernementele organisaties beschouwd als actoren van bescherming ten aanzien van vrouwen die worden bedreigd met genitale verminking en eerwraak, ondanks het feit dat dergelijke organisaties

¹¹ Het Hof werd om een prejudiciële beslissing verzocht over de vraag of pas sprake is van ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van degene die om subsidiaire bescherming verzoekt, indien deze persoon aantoont dat hij specifiek wordt geviseerd om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden, en indien dit niet het geval is, aan de hand van welk criterium dan kan worden uitgemaakt of er een dergelijke bedreiging is.

slechts tijdelijk veiligheid of niet meer dan onderdak kunnen bieden aan slachtoffers van vervolging. Om dergelijke lacunes in de bescherming te voorkomen, om te zorgen voor volledige overeenstemming met het Verdrag van Genève, om de kwaliteit en de efficiëntie van de besluitvorming te verbeteren en om de interpretatieve samenhang met andere bepalingen van de richtlijn te waarborgen, schept het voorstel meer duidelijkheid over de criteria voor het beoordelen van de aard van de bescherming.

Wanneer in de richtlijn indicatieve lijsten worden gebruikt, gaat dat gepaard met het gebruik van termen zoals «waaronder» of «onder andere»; het ontbreken van dergelijke termen in artikel 7 geeft dus al aan dat het om een volledige lijst gaat. Om meer duidelijkheid te scheppen is het echter nuttig uitdrukkelijk te specificeren dat de lijst van actoren van bescherming een volledige lijst is.

Tevens moet worden gespecificeerd dat bescherming doeltreffend en duurzaam moet zijn en dat niet-overheidsactoren van bescherming bereid en in staat moeten zijn om de rechtsstaat te handhaven. Het begrip «bereidheid om te beschermen» sluit aan bij de in artikel 7, lid 2, van de richtlijn geformuleerde eis dat de verzoeker *toegang moet hebben tot dergelijke bescherming*. Het enkele feit dat een entiteit in staat is bescherming te bieden, volstaat niet; zij moet ook bereid zijn de betrokken persoon te beschermen. Omgekeerd *volstaat «bereidheid om te beschermen» op zichzelf niet als het «vermogen om te beschermen» ontbreekt*. Ook actoren die *in beginsel* bereid en in staat zijn bescherming te bieden maar *dit in werkelijkheid niet doen* of die *alleen voorlopig of tijdelijk* bescherming kunnen bieden, vallen buiten de definitie. De verwijzing naar de handhaving van de rechtsstaat geeft meer gewicht aan een voorwaarde die al in artikel 7, lid 2, wordt gesteld, namelijk *de instelling van een doeltreffend juridisch systeem*.

De voorwaarde dat de bescherming doeltreffend en duurzaam moet zijn, zorgt ten slotte voor samenhang met artikel 11, lid 2, van de richtlijn, dat bepaalt dat iemand alleen ophoudt vluchteling te zijn als de verandering van de omstandigheden in het land van herkomst *vaningrijpende en niet-voorbijgaande aard* is.

2. Binnenlandse bescherming

Doel en inhoud van internationale bescherming zijn niet beperkt tot *non-refoulement*. Daarom moet worden toegelicht dat kan worden besloten deze bescherming niet te verlenen indien ten minste in een deel van het land van herkomst *bescherming* beschikbaar is. Tevens moet het begrip internationale bescherming in overeenstemming zijn met artikel 3 EVRM, zoals dat in een recent arrest van het EHRM is geïnterpreteerd¹². De huidige definitie mist niet alleen essentiële vereisten die uit dit arrest voortvloeien, maar spreekt de door het EHRM gestelde voorwaarden ook ronduit tegen. In dit voorstel:

- worden woordelijk de voorwaarden van het hierboven bedoelde arrest overgenomen voor de toepasselijkheid van het begrip «binnenlandse bescherming», namelijk dat het moet gaan om een locatie waar de verzoeker op een veilige en wettige manier naartoe kan reizen, wordt toegelaten en zich kan vestigen;
- wordt de mogelijkheid om het binnenlandse vluchtalternatief ondanks technische belemmeringen toe te passen, geschrapt omdat het niet verenigbaar is met bovenvermelde vereisten;
- worden de autoriteiten verplicht nauwkeurige en actuele informatie te verzamelen over de algemene situatie in het land van herkomst, wat aansluit bij artikel 8, lid 1, van de richtlijn voor asielprocedures.

¹² Arrest van 11 januari 2007, Salh Sheekh tegen Nederland, punt 141.

3. Het «oorzakelijk verband»

Wanneer de vervolging uitgaat van niet-overheidsactoren, zoals milities, clans, criminele netwerken, lokale gemeenschappen of families, stoelt de vervolging zelf meestal niet op een van de gronden die in het Verdrag van Genève worden genoemd, maar gaat het bijvoorbeeld om criminele motieven of persoonlijke wraak. In dergelijke gevallen is de staat echter vaak niet in staat of niet bereid om de betrokkene bescherming te bieden *om redenen die verband houden met het Verdrag van Genève* (zoals godsdienst, geslacht, etniciteit, enz.). Om mogelijke lacunes in de bescherming op te vangen, wordt in het voorstel uitdrukkelijk bepaald dat aan de voorwaarde dat er een verband moet zijn tussen de vervolging zelf en de redenen voor de vervolging, ook is voldaan wanneer er een verband is tussen de vervolging zelf en *het ontbreken van bescherming* tegen dergelijke vervolging.

4. Het behoren tot een bepaalde sociale groep

Geslacht als zodanig is meestal niet voldoende als criterium voor het bestaan van een bepaalde sociale groep; meestal wordt dit kenmerk gebruikt in combinatie met genderfactoren zoals klasse, burgerlijke staat, en het behoren tot een bepaalde etnische groep of een clan. In sommige samenlevingen kunnen vrouwen echter een bepaalde sociale groep vormen, zoals blijkt uit de discriminatie van vrouwen als het gaat om de grondrechten. De ambiguë formulering van de laatste zin van artikel 10, lid 1, onder d) laat ruimte voor lacunes in de bescherming en voor uiteenlopende interpretaties. Om duidelijkheid te scheppen en nuttige aanwijzingen te geven en om te zorgen voor een eenduidige interpretatie, wordt in het voorstel gespecificeerd dat bij het omschrijven van een bepaalde sociale groep terdege rekening moet worden gehouden met genderspecifiek.

5. Beëindiging van de vluchtelingen- en de subsidiaire beschermingsstatus

De erkenningsrichtlijn bevatte geen uitzonderingen op de «omstandigheden die hebben opgehouden te bestaan», zoals verwoord in artikel IC, onder 5) en 6), van het Verdrag van Genève. Deze uitzonderingen maken het mogelijk de bescherming te handhaven om «dwingende redenen, voortvloeiende uit vroegere vervolging», en worden beschouwd als de vertaling van een algemeen humanitair beginsel. Het voorstel voert deze uitzonderingen in, zowel voor de vluchtelingenstatus als voor subsidiaire bescherming.

6. Differentiatie van de inhoud van de beide beschermingsstatussen

De wijziging die bedoeld is om aan beide categorieën beschermde personen vergelijkbare rechten toe te kennen, zal naar verwachting de procedures sterk vereenvoudigen en stroomlijnen en de administratieve kosten drukken. Toen de subsidiaire bescherming werd ingevoerd, werd aangenomen dat het om een tijdelijke status ging. Daarom kunnen de lidstaten op grond van de richtlijn aan personen met deze status op bepaalde punten minder rechten toekennen. De ervaring heeft echter geleerd dat deze veronderstelling onjuist was. Daarom moet er een einde worden gemaakt aan de beperkingen van de rechten van degenen die subsidiaire bescherming genieten die niet langer als noodzakelijk en objectief gerechtvaardigd kunnen worden beschouwd. Het gelijktrekken van de rechten is nodig om volledige overeenstemming te waarborgen met het non-discriminatiebeginsel zoals dat is uitgelegd in de recente rechtspraak van het EHRM¹³, en met het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind. Bovendien beantwoordt het aan de oproep in het Haags programma om een uniforme beschermingsstatus in te voeren.

¹³ Arresten van 15 februari 2006 in de zaken Niedzwiecki tegen Duitsland en Okpiz tegen Duitsland.

7. Inhoud van de bescherming

Om ervoor te zorgen dat beschermde personen de rechten die zij formeel genieten, ook daadwerkelijke kunnen uitoefenen, moet worden ingegaan op de specifieke integratieproblemen waarmee zij worden geconfronteerd.

- a) *Erkenning van beroepskwalificaties*: om een oplossing te vinden voor de praktische problemen die personen die internationale bescherming genieten, ondervinden omdat zij geen bewijsstukken kunnen overleggen en over beperkte financiële middelen beschikken, moedigt het voorstel de lidstaten aan passende alternatieve procedures uit te werken en de betrokkenen vrij te stellen van de kosten die daarmee gemoeid zijn of zo nodig financiële bijstand te verlenen.
- b) *Toegang tot beroepsopleiding en werk*: personen die bescherming genieten, mogen vaak jarenlang niet werken of zijn niet bekend met de eisen die de arbeidsmarkt stelt of met de procedures voor de aanwerving van personeel. Het voorstel verplicht de lidstaten om deze personen toegang te bieden tot bijscholingscursussen zodat zij hun kennis en vaardigheden op peil kunnen houden, en tot begeleidingsdiensten van arbeidsbemiddelingsbureaus.
- c) *Toegang tot integratievoorzieningen*: personen die bescherming genieten, zouden veel beter kunnen integreren als bij de integratievoorzieningen rekening zou worden gehouden met hun opleidings- en beroepsachtergrond en met andere specifieke omstandigheden. Het voorstel verplicht de lidstaten in hun integratiebeleid de maatregelen te nemen die zij nodig achten om aan deze specifieke behoeften te beantwoorden.
- d) *Toegang tot huisvesting*: veel personen die bescherming genieten, ondervinden directe en indirecte discriminatie op de huisvestingsmarkt. Net als in het Integratiehandboek¹⁴, wordt in het voorstel aangedrongen op nationaal beleid ter voorkoming van discriminatie en bevordering van gelijke kansen.
- e) *Mogelijkheden om voorzieningen te beperken* in geval van «geconstrueerde» verzoeken: deze mogelijkheden zijn niet bevorderlijk voor de integratie en roepen vragen op uit het oogpunt van het non-discriminatiebeginsel. Bovendien geeft het beperkte gebruik ervan in de praktijk al aan dat de toegevoegde waarde gering is. Daarom wordt voorgesteld deze mogelijkheden te schrappen.

8. Gezinsleden

De definitie van «gezinsleden» wordt verruimd zodat minderjarigen die bescherming genieten en de verschillende situaties van afhankelijke minderjarigen er ook onder vallen; het belang van het kind geeft echter altijd de doorslag.

3.2. Rechtsgrondslag

Dit voorstel wijzigt Richtlijn 2004/83/EG en is gebaseerd op dezelfde rechtsgrondslag als die richtlijn: artikel 63, eerste alinea, punt 1, onder c), punt 2, onder a), en punt 3, onder a), van het EG-Verdrag.

Artikel 1 van het aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland, bepaalt dat Ierland en het Verenigd Koninkrijk kunnen besluiten maatregelen tot vaststelling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel te aanvaarden. Overeenkomstig artikel 3 van dat Protocol hebben het Verenigd Koninkrijk en Ierland kennis gegeven van hun wens deel te nemen aan de aanname en toepassing van de bestaande richtlijn. De positie van deze lidstaten ten aanzien van de bestaande richtlijn laat echter hun eventuele deelname aan de nieuwe richtlijn onverlet.

¹⁴ Tweede uitgave, beschikbaar op http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/2007/handbook_2007_nl.pdf, blz. 32–36

Overeenkomstig de artikelen 1 en 2 van het aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol betreffende de positie van Denemarken is deze richtlijn niet bindend voor, noch van toepassing in Denemarken.

3.3. Subsidiariteitsbeginsel

Titel IV van het EG-Verdrag over visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen, verleent de Europese Gemeenschap bepaalde bevoegdheden op deze gebieden. Deze bevoegdheden moeten worden uitgeoefend overeenkomstig artikel 5 van het EG-Verdrag.

Vanwege het transnationale karakter van de problemen op het gebied van asiel is de EU de aangewezen instantie om oplossingen voor te stellen, zeker als het gaat om kwesties die verband houden met de erkenning en de status van personen die bescherming genieten. Hoewel met de bestaande richtlijn al een aanzienlijke mate van harmonisatie is bereikt, zijn verdere EU-maatregelen nodig om tot hogere en meer geharmoniseerde beschermingsnormen te komen en een volgende stap te zetten in de richting van een uniforme status. Er zijn in het bijzonder dringend verdere inspanningen nodig om gelijke voorwaarden te scheppen zodat het Dublinsysteem op een eerlijke en efficiënte manier kan worden toegepast. Zoals in het Asielbeleidsplan wordt beklemtoond, moet er voor de goede werking van dit systeem voor worden gezorgd dat personen die internationale bescherming zoeken, gelijke toegang tot bescherming hebben.

In het pact toonde de Europese Raad zich bezorgd over het feit dat er tussen de lidstaten nog altijd grote verschillen bestaan wat het verlenen en de vormen van bescherming betreft, en drong hij aan op nieuwe initiatieven om de in het Haags programma opgenomen invoering van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te voltooien en op die manier een hoger beschermingsniveau te bieden, zoals de Commissie in haar beleidsplan had voorgesteld.

3.4. Evenredigheidsbeginsel

In de effectbeoordeling is elke voorgestelde oplossing voor de vastgestelde problemen onderzocht teneinde een goede verhouding te vinden tussen praktische haalbaarheid en vereiste inspanningen, en is geconcludeerd dat de keuze voor EU-optreden niet verder gaat dan nodig is om die problemen op te lossen.

3.5. Effect op de grondrechten

Dit voorstel is grondig getoetst op zijn verenigbaarheid met i) de grondrechten die voortvloeien uit de algemene beginselen van het Gemeenschapsrecht, die zelf weer het resultaat zijn van de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten en het EVRM, en die bovendien zijn verankerd in het EU-handvest, en ii) de verplichtingen uit hoofde van het internationale recht, met name het Verdrag van Genève en het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind.

Het voorstel zorgt voor betere *toegang tot bescherming en tot de rechter*: het schept meer duidelijkheid over de beschermingsgronden en vermindert daardoor de lacunes in de bescherming en de verschillen in de erkenningsprocedures, waardoor de algemene kwaliteit van de besluitvorming zal verbeteren. Het voorstel biedt ook betere *toegang tot sociale bescherming, tot de arbeidsmarkt en tot integratie in het algemeen*, want het

biedt personen die subsidiaire bescherming genieten en personen die internationale bescherming genieten en hun gezinsleden in het algemeen meer rechten (doordat de rechten die aan beide statussen zijn gekoppeld, meer gelijk worden getrokken, het niveau van de rechten van personen die bescherming genieten omhoog gaat, de definitie van «gezinsleden» wordt verruimd en de mogelijkheid om de voorzieningen in het geval van «geconstrueerde» verzoeken te beperken, wordt geschrapt). Met gelijkere rechten en een betere toegang tot bescherming voor vrouwen (wijziging van de voorwaarde betreffende het «oorzakelijk verband» en de definitie van het behoren tot een «bepaalde sociale groep») *wordt het non-discriminatiebeginsel beter nageleefd*. Ten slotte zullen de verschillende wijzigingen die de definitie van «gezinsleden» verruimen en die meer rechten toekennen aan personen die bescherming genieten en hun gezinsleden, ook een *positief effect hebben op de rechten van het kind*.

↓2004/83/EG

⇒ nieuw

2009/0164 (COD)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming heeft ⇒ personen die internationale bescherming genieten ⇐, en de inhoud van de verleende bescherming

HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en met name op artikel 63, eerste alinea, punt 1, onder c), punt 2, onder a), en punt 3, onder a),

Gezien het voorstel van de Commissie,

Gezien het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité¹,

Gezien het advies van het Comité van de Regio's²,

Volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag³,

Overwegende hetgeen volgt:

↓nieuw

- (1) Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming heeft, en de inhoud van de verleende bescherming, moet op een aantal punten ingrijpend worden gewijzigd⁴. Ter wille van de duidelijkheid dient tot herschikking van deze richtlijn te worden overgegaan.

¹ PB C [...], [...], blz. [...].

² PB C [...], [...], blz. [...].

³ PB C [...], [...], blz. [...].

⁴ PB L 304 van 30.9.2004, blz. 12.

↓ 2004/83/EG overweging 1

- (2) Een gemeenschappelijk asielbeleid, met inbegrip van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, behoort tot de doelstelling van de Europese Unie geleidelijk een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen die openstaat voor degenen die onder druk van de omstandigheden op legale wijze om bescherming in de Gemeenschap verzoeken.

↓ 2004/83/EG overweging 2

- (3) De Europese Raad is tijdens zijn bijzondere bijeenkomst in Tampere op 15 en 16 oktober 1999 overeengekomen te streven naar de invoering van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat stoelt op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951 („Verdrag van Genève”), zoals aangevuld door het Protocol van New York van 31 januari 1967 („Protocol”), en zo het verbod tot uitzetting of terugleiding (non-refoulement) te handhaven en te garanderen dat niemand naar het land van vervolging wordt teruggestuurd.

↓ 2004/83/EG overweging 3

- (4) Het Verdrag van Genève en het Protocol vormen de hoeksteen van het internationale rechtstelsel ter bescherming van vluchtelingen.

↓ 2004/83/EG overweging 4

- (5) Volgens de conclusies van Tampere dient een gemeenschappelijk Europees asielstelsel op korte termijn op elkaar afgestemde regels te omvatten inzake de toekenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus.

↓ 2004/83/EG overweging 5

- (6) De conclusies van Tampere houden tevens in, dat de bepalingen ten aanzien van de vluchtelingenstatus moeten worden aangevuld met maatregelen inzake subsidiaire vormen van bescherming die eenieder die een dergelijke bescherming behoeft een passende status verlenen.

↓ nieuw

- (7) De eerste fase van de opbouw van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel is nu voltooid. De Europese Raad van 4 november 2004 heeft het Haags programma aangenomen waarin de doelstellingen zijn opgenomen die in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht moeten worden uitgevoerd in de periode 2005-2010. In het Haags programma werd de Commissie verzocht de evaluatie van de rechtsinstrumenten op asielgebied van de eerste fase af te ronden en de instrumenten en maatregelen voor de

tweede fase in te dienen bij de Raad en het Europees Parlement, zodat ze voor eind 2010 zouden kunnen worden goedgekeurd. Overeenkomstig het Haags programma is het doel van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel de totstandbrenging van een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status die in de gehele Unie geldt.

- (8) In het Europees pact over immigratie en asiel, dat op 16 oktober 2008 werd goedgekeurd, constateerde de Europese Raad dat er tussen de lidstaten nog altijd grote verschillen bestaan wat het verlenen en de vormen van bescherming betreft, en drong hij aan op nieuwe initiatieven om de in het Haags programma opgenomen invoering van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te voltooien en op die manier een hoger beschermingsniveau te bieden.
- (9) Gezien de resultaten van de verrichte evaluaties is het moment gekomen om de onderliggende beginselen van Richtlijn 2004/83/EG te bevestigen en om te streven naar een hoger harmonisatieniveau van de regels inzake de verlening en de inhoud van internationale bescherming op basis van hogere normen, teneinde verdere stappen te zetten in de richting van een uniforme beschermingsstatus voor de gehele Unie, overeenkomstig de doelstelling van het Haags programma.
- (10) Er dient gebruik te worden gemaakt van de middelen van het Europees Vluchtelingenfonds en van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken om de lidstaten voldoende ondersteuning te geven bij de toepassing van de normen die worden vastgesteld in de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, in het bijzonder die lidstaten waarvan het asielstelsel specifiek en onevenredig onder druk staat, met name als gevolg van de ligging of de demografische situatie van die lidstaten.

↓ 2004/83/EG overweging 6

- (11) Het hoofddoel van deze richtlijn is enerzijds te verzekeren dat er in alle lidstaten een minimaal niveau aan bescherming wordt geboden aan personen die werkelijk bescherming behoeven ~~omdat zij redelijkerwijze niet oop kunnen vertrouwen dat hun land van herkomst of het land van de gewone verblijfplaats deze bescherming verstrekt~~ en anderzijds ervoor te zorgen dat deze personen in alle lidstaten over bepaalde minimumvoordelen kunnen beschikken.

↓ 2004/83/EG overweging 7
⇒ nieuw

- (12) De onderlinge aanpassing van bepalingen inzake de erkenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus en de subsidiaire bescherming dient ertoe bij te dragen de secundaire migratie van ~~asielzoekers~~ ⇒ personen die om internationale bescherming ~~verzoeken~~ ⇐ tussen de lidstaten te beperken, voor zover deze migratie louter door verschillen in de wetgevingen wordt veroorzaakt.

↓ 2004/83/EG overweging 8

- (13) Het ligt in de aard van minimumnormen, dat de lidstaten ten aanzien van onderdanen van derde landen en staatlozen die om internationale bescherming van een lidstaat verzoeken, gunstiger bepalingen kunnen treffen of in stand houden, mits het desbetreffende verzoek door een vluchteling in de zin van artikel 1 A van het Verdrag van Genève of door een persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, wordt geacht te zijn ingediend.

↓ 2004/83/EG overweging 9

- (14) Onderdanen van derde landen of staatlozen die op het grondgebied van de lidstaten mogen blijven om redenen die geen verband houden met een behoefte aan internationale bescherming, maar, op discretionaire basis, uit mededogen of op humanitaire gronden, vallen niet onder deze richtlijn.

↓ 2004/83/EG overweging 10
(aangepast)
⇒ nieuw

- (15) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie \boxtimes ⁵ \boxtimes . In het bijzonder tracht deze richtlijn de menselijke waardigheid, en het recht op asiel van asielzoekers en hun begeleidende familieleden ~~en de bescherming bij verwijdering, uitzetting en uitlevering op grond van de artikelen 1, 18 en 19 van het Handvest~~ ten volle te eerbiedigen ⇒ en de toepassing van de artikelen 1, 7, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 en 35 van het Handvest te bevorderen, en dient dienovereenkomstig te worden toegepast ⇐.

↓ 2004/83/EG overweging 11

- (16) Met betrekking tot de behandeling van personen die onder de werkingssfeer van deze richtlijn vallen, zijn de lidstaten gebonden aan de verplichtingen uit hoofde van de instrumenten van internationaal recht waarbij zij partij zijn ~~en die discriminatie verbieden~~.

⁵ PB C 364 van 18.12.2000, blz. 1.

↓ 2004/83/EG overweging 12
⇒ nieuw

- (17) Het „belang van het kind” dient bij de uitvoering van deze richtlijn een van de hoofdoverwegingen van de lidstaten te zijn ⇒ , overeenkomstig het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind van 1989 ⇐ .

↓ nieuw

- (18) Het begrip "gezinsleden" dient te worden verruimd, waarbij rekening moet worden gehouden met de verschillende vormen van afhankelijkheid en bijzondere aandacht moet worden besteed aan het belang van het kind.

↓ 2004/83/EG overweging 13

- (19) Deze richtlijn geldt onverminderd het aan het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap gehechte Protocol inzake asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie.

↓ 2004/83/EG overweging 14

- (20) De erkenning van de vluchtelingenstatus heeft declaratoire kracht.

↓ 2004/83/EG overweging 15

- (21) ~~Het Handboek over procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus van~~ Overleg met het Hoge Commissariaat van de Verenigde Naties voor vluchtelingen ~~bevat kan~~ voor de lidstaten waardevolle aanwijzingen opleveren bij het vaststellen van de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 1 van het Verdrag van Genève.

↓ 2004/83/EG overweging 16

- (22) Er dienen minimumnormen voor de omschrijving en de inhoud van de vluchtelingenstatus te worden vastgesteld om de bevoegde nationale instanties van de lidstaten bij de toepassing van het Verdrag van Genève voor te lichten.

↓ 2004/83/EG overweging 17

- (23) Het is noodzakelijk gemeenschappelijke begrippen in te voeren van de criteria op grond waarvan asielzoekers als vluchtelingen in de zin van artikel 1 van het Verdrag van Genève worden aangemerkt.

↓ 2004/83/EG overweging 18

- (24) Met name is het nodig tot gemeenschappelijke begrippen te komen ten aanzien van de behoefte aan bescherming ter plaatse; de oorsprong van schade en bescherming; en binnenlandse bescherming en vervolging, met inbegrip van de redenen van de vervolging.

↓ 2004/83/EG overweging 19
⇒ nieuw

- (25) Bescherming wordt niet alleen geboden door de staat, maar ook door partijen of organisaties, met inbegrip van internationale organisaties, die voldoen aan de criteria van deze richtlijn, ~~leden 2 en 3~~, en die een regio of een deel van enige omvang van het grondgebied van de staat beheersen ⇒ en bereid en in staat zijn de rechtsstaat te handhaven. Deze bescherming moet doeltreffend en duurzaam zijn. ⇐

↓ nieuw

- (26) De verzoeker dient daadwerkelijk binnenlandse bescherming te genieten in een deel van het land van herkomst waar hij op een veilige en wettige manier naartoe kan reizen, wordt toegelaten en zich kan vestigen.

↓ 2004/83/EG overweging 20

- (27) ~~Met name~~ Het is ~~het~~ nodig dat de lidstaten bij de beoordeling van aanvragen om internationale bescherming van minderjarigen, met specifiek op kinderen gerichte vormen van vervolging rekening houden, ~~zoals het ronselen van kinderen voor strijdkrachten, mensenhandel met het oog op seksuele uitbuiting en dwangarbeid.~~

↓ nieuw

- (28) Een van de voorwaarden om te worden erkend als vluchteling in de zin van artikel 1, onder A, van het Verdrag van Genève is het bestaan van een oorzakelijk verband tussen de vervolging als zodanig en redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep. Wanneer de vervolging uitgaat van niet-overheidsactoren, is het voldoende dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen de afwezigheid van staatsbescherming tegen de vervolging, en een van deze redenen.

