



Brussel, 10.6.2013
COM(2013) 415 final

2008/0244 (COD)

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT

**overeenkomstig artikel 294, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van
de Europese Unie**

over het

**standpunt van de Raad met het oog op de vaststelling van een Richtlijn van het
Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen
voor de opvang van asielzoekers**

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT

overeenkomstig artikel 294, lid 6, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

over het

standpunt van de Raad met het oog op de vaststelling van een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van asielzoekers

1. ACHTERGROND

Indiening van het voorstel bij het Europees Parlement en de Raad (document COM(2008) 815 definitief/2 - 2008/0244 COD):	9 december 2008
Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité:	16 juli 2009
Advies van het Europees Parlement in eerste lezing:	7 mei 2009
Indiening van het gewijzigde voorstel:	6 juni 2011
Geplande periode voor goedkeuring van het standpunt van de Raad (document COM(2011) 320 definitief - 2008/0244 COD):	7 juni 2013

2. DOELSTELLING VAN HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE

Het voorstel wijzigt de opvangrichtlijn uit 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers. Het heeft als doel te zorgen voor betere en meer geharmoniseerde normen voor behandeling. In het bijzonder worden de redenen voor hechtenis aan de orde gesteld en wordt een uitgebreide lijst van regels en waarborgen opgenomen. Het voorstel zorgt voor een betere toegang tot werkgelegenheid, materiële steun, gezondheidszorg en rechtsbijstand, en voorziet in de vertegenwoordiging van niet-begeleide minderjarigen en de vaststelling van bijzondere behoeften. Ook zou de Commissie gemakkelijker toezicht kunnen houden op de tenuitvoerlegging van de richtlijn.

3. OPMERKINGEN OVER HET STANDPUNT VAN DE RAAD

De Commissie diende in juni 2011 een gewijzigd voorstel in, met als doel een overzicht te geven van de in de onderhandelingen geboekte vooruitgang. Vervolgens bereikten de medewetgevers op politiek niveau een gemeenschappelijk standpunt op 28 juni 2012. COREPER keurde dit gemeenschappelijke standpunt unaniem goed op 11 juli 2012. Ook de commissie LIBE keurde het standpunt informeel goed op 19 september 2012 na een oriënterende stemming [51 stemmen voor, 4 tegen en 3 onthoudingen]. Op 20 september deelde de voorzitter van de commissie LIBE de Raad VOORZ per brief mee dat, als de Raad het gemeenschappelijke standpunt ongewijzigd zou goedkeuren, hij achtereenvolgens de leden van de commissie LIBE en de plenaire vergadering zou aanbevelen het gemeenschappelijke standpunt ongewijzigd goed te keuren.

De belangrijkste verschillen tussen het gemeenschappelijke standpunt en het gewijzigde voorstel van de Commissie uit 2011 zijn de volgende.

Definitie van gezinsleden – artikel 2, lid c

In het voorstel van de Commissie wordt de definitie van gezinsleden uitgebreid wat betreft minderjarigen. Het voorstel omvat in het bijzonder gehuwde minderjarige kinderen van de aanvrager, de minderjarige broers en zussen van de minderjarige aanvrager, en de ouders of een andere volwassene die voor de minderjarige verantwoordelijk is. Het voorstel is in elk geval van toepassing op zowel gehuwde als ongehuwde minderjarigen.

In het gemeenschappelijke standpunt wordt niet deze definitie goedgekeurd maar de meer beperkende definitie zoals goedgekeurd in het gewijzigde voorstel voor de erkenningsrichtlijn.

De definitie van gezinsleden in de richtlijn voor opvangvoorzieningen betreft echter alleen verblijfsvoorzieningen en in het bijzonder het recht van gezinsleden om samen te worden gehuisvest. In het gemeenschappelijke standpunt zijn ook waarborgen uit andere bepalingen opgenomen waardoor de rechten van al dan niet gehuwde minderjarigen worden gegarandeerd wat betreft hun verblijfsvoorzieningen. De doelstellingen van het Commissievoorstel worden dus volledig bereikt.

Vaststelling van bijzondere opvangbehoeften van kwetsbare personen, artikel 22, overweging 14

In het gemeenschappelijke standpunt worden de doelstellingen van het Commissievoorstel gehandhaafd wat betreft de behandeling van deze categorie aanvragers. Hoewel de formulering tijdens de onderhandelingen aanzienlijk werd gewijzigd, blijft het verplicht de persoonlijke behoeften van alle aanvragers te beoordelen zodat kan worden vastgesteld wie een kwetsbaar persoon is en dus speciale opvangwaarborgen nodig heeft.

De wijzigingen in het Commissievoorstel komen hoofdzakelijk tegemoet aan de bezorgdheid dat de vaststellingsprocedure onevenredige administratiekosten en onnodige administratieve procedures met zich mee kan brengen. In de wijzigingen wordt het toepassingsgebied van de vaststellingsprocedure verduidelijkt maar niet beperkt.

Materiële opvangvoorzieningen – artikel 17, lid 5, overweging 20

In het gemeenschappelijke standpunt wordt het voorstel gehandhaafd dat lidstaten een nationaal referentiepunt moeten hebben voor het berekenen van de vereiste materiële bijstand voor asielaanvragers. Als voorbeeld van een dergelijk referentiepunt werd in het Commissievoorstel de minimale sociale bijstand voor onderdanen aangehaald. Dit voorbeeld werd in het gemeenschappelijke standpunt niet gehandhaafd wegens de bezorgdheid dat dit vanzelf kan leiden tot een gelijke behandeling van asielzoekers en onderdanen op dit vlak. Aangezien dit referentiepunt in de desbetreffende bepaling alleen als voorbeeld werd aangehaald, heeft de weglating ervan geen invloed op de daarin gestelde verplichting.

Gezondheidszorg – artikel 19

In het gemeenschappelijke standpunt blijft de desbetreffende doelstelling van het Commissievoorstel gehandhaafd, aangezien betere normen voor gezondheidszorg worden gegarandeerd voor alle aanvragers, ook kwetsbare personen. In het gemeenschappelijke standpunt wordt alleen "posttraumatische stoornissen" vervangen door "ernstige psychische stoornissen"; het toepassingsgebied van deze bepaling wordt hierdoor niet beperkt.

Beperking of intrekking van materiële opvangvoorzieningen: artikel 20, overweging 21

In verband hiermee legt het gemeenschappelijke standpunt in één opzicht meer beperkingen op dan het Commissievoorstel. In het bijzonder wordt een overweging van de huidige richtlijn opnieuw opgenomen, waardoor het toegelaten is de steun te beperken of in te trekken omwille van alle redenen voorzien in artikel 20 van de richtlijn als de asielaanvraag ongerechtvaardigd laat werd ingediend.

De opnieuw opgenomen overweging wordt echter ook anders geformuleerd om ze minder ambitieus dan de huidige te maken. In het bijzonder kan de steun alleen worden beperkt en niet volledig worden ingetrokken. Bovendien moeten de lidstaten eerst "bewijzen" dat de vertraging zonder "gerechtvaardigde redenen" was. Er wordt ook bepaald dat aanvragers in elk geval garanties moeten krijgen op een "menswaardige levensstandaard". Ten slotte wordt in het gemeenschappelijke standpunt gehandhaafd dat tegen een beslissing om steun te beperken/in te trekken, beroep mogelijk moet zijn, evenals een aanvraag tot kosteloze rechtsbijstand, zoals gesteld in het Commissievoorstel.

Toegang tot de arbeidsmarkt - artikel 15, overweging 19

In het gemeenschappelijke standpunt staan meer beperkingen dan in het Commissievoorstel wat betreft de maximale wachttijd voor toegang tot de arbeidsmarkt [9 maanden in plaats van de door de Commissie voorgestelde 6, en alleen als er in die periode geen beslissing in de eerste fase van het asielproces wordt genomen]. Ook wordt de mogelijkheid om een arbeidsmarkttoets uit te voeren opnieuw opgenomen, nadat dit in het Commissievoorstel was geschrapt.

Toch biedt het gemeenschappelijke standpunt meer bescherming dan de huidige richtlijn, waarin is bepaald dat toegang tot de arbeidsmarkt pas kan na 12 maanden. Bovendien blijft in het gemeenschappelijke standpunt het voorstel gehandhaafd dat de lidstaten weliswaar voorwaarden voor toegang tot de arbeidsmarkt mogen stellen, maar dat ze niet zoveel beperkingen mogen opleggen dat het in de praktijk onmogelijk wordt om een baan te krijgen.

Hechtenis

Er dient te worden opgemerkt dat in de huidige richtlijn geen regels voor hechtenis zijn opgenomen, met uitzondering van enkele algemene beginselen. Daarom heeft het gemeenschappelijke standpunt, dat in grote mate de doelstellingen van het Commissievoorstel handhaaft, een grote toegevoegde waarde in vergelijking met de huidige normen.

a. Redenen voor hechtenis – artikel 8, lid 3

In het gemeenschappelijke standpunt wordt één reden voor hechtenis toegevoegd aan de vier redenen van het Commissievoorstel. Door de bijkomende reden wordt het mogelijk een asielzoeker in hechtenis te nemen als de nationale autoriteiten op basis van objectieve criteria kunnen aantonen dat de aanvrager als enig doel had de terugkeerprocedure te dwarsbomen, onder meer doordat hij al vroeger asiel had kunnen aanvragen maar dat niet heeft gedaan.

In het gemeenschappelijke standpunt wordt de uitputtende lijst van gronden gehandhaafd. In het standpunt zijn ook alle algemene waarborgen van het Commissievoorstel opgenomen [inhechtenisneming kan alleen als het in verhouding of noodzakelijk is, als alle alternatieven zijn overwogen enz.].

b. Waarborgen inzake hechtenis – artikel 9

In het gemeenschappelijke standpunt worden de waarborgen van het Commissievoorstel in grote mate gehandhaafd, met name wat betreft de toegang tot kosteloze rechtsbijstand, informatie over de redenen voor hechtenis en de mogelijkheden om beroep aan te tekenen. Het standpunt voorziet echter niet in een automatische toetsing van het aanhoudingsbevel door een rechter als het is uitgevaardigd door de administratieve instanties. Tegelijk zijn volgens het gemeenschappelijke standpunt de lidstaten ten minste verplicht om in dergelijke gevallen de aanvrager schriftelijk te informeren over zijn recht om tegen het aanhoudingsbevel beroep aan te tekenen en, als dergelijk beroep wordt aangetekend, te verzekeren dat het snel wordt behandeld.

c. Hechtenis van personen met bijzondere opvangbehoeften – artikel 11

Artikel 11, lid 1, van het gewijzigde voorstel van de Commissie bepaalt dat de lidstaten kwetsbare personen niet in hechtenis mogen nemen tenzij wordt bewezen dat hun (psychologische) gezondheid en hun welzijn niet aanzienlijk zullen verslechteren als gevolg van hun aanhouding. Dit wordt in het gemeenschappelijke standpunt geschrapt. In plaats daarvan stelt het gemeenschappelijke standpunt dat "de nationale autoriteiten het grootste belang moeten hechten aan de (psychologische) gezondheid van gearresteerde kwetsbare aanvragers" en dat de lidstaten in moeten staan voor regelmatig toezicht en gepaste bijstand, rekening houdend met de specifieke situatie en gezondheidstoestand.

Artikel 11, lid 1, moet gezamenlijk worden beschouwd met artikel 22, volgens welk de lidstaten verplicht zijn de toestand van alle aanvragers die op het grondgebied aankomen, onmiddellijk te beoordelen, zodat ze hun bijzondere behoeften kunnen vaststellen, ook wat betreft hun gezondheid en psychologische toestand. In dit opzicht kan artikel 22 er toe bijdragen dat de doelstellingen van artikel 11, lid 1, worden gehaald.

Bovendien wordt in artikel 11 niet langer gesteld dat alleen tot hechtenis mag worden overgegaan als bewezen is dat dit gebeurt in overeenstemming met het beginsel van de belangen van het kind. In artikel 23 van de richtlijn wordt echter vastgesteld dat de belangen van het kind cruciaal zijn als lidstaten de bepalingen van de wet op minderjarigen uitvoeren, zoals ook wordt aangehaald in het VN-verdrag over de rechten van het kind. Dus wordt in de richtlijn gehandhaafd dat het beginsel van de belangen van het kind in elk geval moet worden gerespecteerd, ook in geval van hechtenis.

Ten slotte wordt in het gemeenschappelijke standpunt "zeer" geschrapt in "zeer uitzonderlijk". Het beginsel dat minderjarigen alleen in uitzonderlijke gevallen mogen worden aangehouden, wordt echter in de tekst gehandhaafd.

d. Voorwaarden voor hechtenis - artikel 10

In het gemeenschappelijke standpunt wordt niet gehandhaafd dat asielzoekers in hechtenis altijd moeten worden gescheiden van andere onderdanen van derde landen, zoals voorgesteld door de Commissie, maar alleen "in zoverre mogelijk". Er wordt in dergelijke gevallen echter gegarandeerd dat voor aanvragers andere regels gelden dan voor onderdanen van derde landen en dat ze nog altijd de bijzondere opvangvoorwaarden van de richtlijn genieten.

Bovendien staat het gemeenschappelijke standpunt de lidstaten toe om bij uitzondering terug te vallen op gevangenissen als ze "daartoe gedwongen" worden omdat ze "geen" speciale voorzieningen voor detentie kunnen gebruiken; de Commissie had voorgesteld om het gebruik van gevangenisinfrastructuur alleen toe te staan als er geen plaats meer was in de bijzondere infrastructuur. Het gemeenschappelijke standpunt waarborgt echter dat in dergelijke gevallen aanvragers apart van gewone gevangenen zullen worden opgesloten.

De overige waarborgen in het Commissievoorstel worden gehandhaafd, namelijk de toegang tot ontspanningsactiviteiten, ook in de open lucht, recht op communicatie met en bezoek van het UNHCR, ngo's, gezinsleden en juridisch adviseurs, en toegang tot informatie over het beheer van de detentiefaciliteit.

Beroep (kosteloze rechtsbijstand en vertegenwoordiging) - artikel 26

Het bereikte gemeenschappelijke standpunt telt in twee opzichten meer beperkingen dan het voorstel van de Commissie. Ten eerste is er een tweede reden voor toegang tot kosteloze rechtsbijstand, geïnspireerd door het Handvest van de grondrechten, namelijk als "de bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen". Ten tweede voert het een "onderzoek van de grond van de zaak" in (geïnspireerd door de jurisprudentie van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens), waardoor rechters de toegang tot kosteloze rechtsbijstand kunnen weigeren als ze van oordeel zijn dat het beroep geen kans op slagen heeft.

Tegelijk zijn die twee extra elementen volledig in overeenstemming met de ontwikkeling van de rechtspraak en de huidige verplichtingen van de lidstaten wat betreft daadwerkelijke toegang tot de rechtspraak. Alvorens te beslissen of kosteloze rechtsbijstand al dan niet noodzakelijk is, zal het hof in elk geval een beoordeling moeten maken van de moeilijkheidsgraad van de juridische procedures, van iemands vermogen om die procedures te volgen en van de zwaarte van de straffen in kwestie. Hoewel het in het geval van asielaanvragers moeilijk is om aan te tonen dat dergelijke bijstand niet noodzakelijk is (geen kennis van de taal, van de nationale rechtspraak enz.), kunnen er zaken zijn waarin het hof oordeelt dat toegang tot rechtsbijstand disproportioneel is (bijvoorbeeld een kleine vermindering van het zakgeld, wat niet van invloed is op de grondrechten van de aanvrager).

4. BESLUIT

Het gemeenschappelijke standpunt komt volledig tegemoet aan de hoofddoelstelling van de voorstellen van de Commissie. Het heeft een toegevoegde waarde voor de huidige behandelingsnormen en zorgt voor een betere harmonisatie van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers. Er komen ook regels voor detentie en toegang tot kosteloze rechtsbijstand, kwesties die door de huidige asielinstrumenten niet worden behandeld. In essentie is het standpunt van de Raad over het algemeen in overeenstemming met het voorstel van de Commissie en kan het dus worden gesteund.