



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 12.9.2001
COM(2001) 510 definitief

2001/0207 (CNS)

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven

(ingediend door de Commissie)

TOELICHTING

1. MINIMUMNORMEN VOOR DE ERKENNING EN DE STATUS VAN ONDERDANEN VAN DERDE LANDEN EN STAATLOZEN ALS VLUCHTELINGEN OF ALS PERSONEN DIE ANDERSZINS INTERNATIONALE BESCHERMING BEHOEVEN

50 JAAR NA HET VERDRAG VAN GENÈVE WORDT DE GRONDSLAG GELEGD VOOR HET GEMEENSCHAPPELIJK EUROPEES ASIELSTELSEL

Overeenkomstig de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere in oktober 1999 dient een Gemeenschappelijk Europees asielstelsel op korte termijn een duidelijke en hanteerbare bepaling te omvatten van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, alsmede gemeenschappelijke normen voor een eerlijke en doeltreffende asielprocedure, gemeenschappelijke minimumvoorwaarden voor de opvang van asielzoekers en op elkaar afgestemde regels inzake de toekenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus. Dit dient te worden aangevuld met maatregelen inzake subsidiaire vormen van bescherming die een ieder die een dergelijke bescherming behoeft een passende status verlenen. Voorts wordt in de conclusies aangegeven dat op langere termijn de communautaire regelgeving dient te leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme, in de gehele Unie geldige status voor personen aan wie asiel is toegekend. Ten slotte drong de Europese Raad van Tampere erop aan dat de Raad intensiever streeft naar overeenstemming over tijdelijke bescherming van ontheemden op basis van solidariteit tussen lidstaten.

- Op 28 september 2000 heeft de Raad een Beschikking (2000/596/EG) vastgesteld tot instelling van een Europees Vluchtelingenfonds als solidariteitsmaatregel om te streven naar een evenwicht in de door de lidstaten geleverde inspanningen ten aanzien van de opvang van vluchtelingen en ontheemden en het dragen van de gevolgen daarvan.
- Op 11 december 2000 heeft de Raad Verordening (EG) nr. 2725/2000 goedgekeurd betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten van de Europese Unie wordt ingediend.
- Op 20 juli 2001 heeft de Raad Richtlijn 2001/55/EG vastgesteld betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen.

Naast de voorstellen voor de bovengenoemde door de Raad goedgekeurde besluiten heeft de Commissie:

- op 20 september 2000 een voorstel aangenomen voor een richtlijn van de Raad inzake minimumnormen voor procedures in de lidstaten voor het toekennen en intrekken van de vluchtelingenstatus;

- op 22 november 2000 een mededeling aangenomen betreffende een in de gehele Unie geldige gemeenschappelijke asielpcedure en een uniforme status voor degenen aan wie asiel is toegekend;
- op 3 april 2001 een voorstel aangenomen voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten;
- op 26 juli 2001 een voorstel aangenomen voor een verordening van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend.

Zoals aangegeven in het scoreboard van de vorderingen op het gebied van de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie, dat de Raad op 27 maart 2000 heeft goedgekeurd, stelt de Commissie thans, in het tweede halfjaar van 2001, een richtlijn van de Raad voor inzake minimumnormen ten aanzien van de erkenning en status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven. Dit dient ter aanvulling van de werkzaamheden van de Commissie inzake de voorgestelde “bouwstenen” die tezamen de eerste fase vormen van het “Gemeenschappelijk Europees asielstelsel” waartoe de Europese Raad van Tampere had opgeroepen.

Dit voorstel is opgesteld op basis van een aantal voorbereidende activiteiten en van achtergrondmateriaal.

In de voorbereidende fasen van het wetgevingsproces dat tot dit voorstel heeft geleid, heeft de Commissie een aantal bilaterale raadplegingen met lidstaten georganiseerd. Dit overleg werd gehouden op basis van een discussiedocument dat was opgesteld om de besprekingen met de lidstaten te vergemakkelijken betreffende de beste methode om de regels inzake de erkenning en de inhoud van de vluchtelingen- en de subsidiaire beschermingsstatus in wetgevingsinstrumenten van de EG vast te leggen.

In haar Mededeling van november 2000 getiteld “Naar een gemeenschappelijke asielpcedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend” (de “asielmededeling”) verklaarde de Commissie: “Ten slotte moeten ook de vertegenwoordigers van de burgermaatschappij, verenigingen, niet-gouvernementele organisaties en lokale overheden en lokale gemeenschappen partners worden van dit nieuwe stelsel als intermediairs en contactpunten voor de asielwaarden in Europa”. In dit verband raadpleegde de Commissie aan de hand van bovengenoemd discussiedocument behalve de lidstaten, de UNHCR, deskundige niet-gouvernementele organisaties op dit gebied zoals de European Council on Refugees and Exiles (ECRE) en Amnesty International, gespecialiseerde niet-gouvernementele organisatie zoals het Europees Vrouwenforum en Save the Children, academische deskundigen zoals het academische netwerk voor juridische studies inzake immigratie en asiel in Europa ODYSSEUS en vertegenwoordigers van het gerechtelijk apparaat zoals de International Association of Refugee Law Judges.

Op 23 en 24 april 2001 organiseerde het Zweedse voorzitterschap van de Europese Unie te Norrköping een seminarie getiteld “International protection within one single asylum procedure” (“Internationale bescherming in het kader van één uniforme asielpcedure”). Deze studiebijeenkomst betrof de volgende drie onderwerpen: de interpretatie van de definitie van vluchteling, subsidiaire vormen van bescherming en een uniforme asielpcedure. De in het kader van de studiebijeenkomst gehouden discussie en de belangrijkste conclusies daarvan

vormden, evenals de verschillende voor dit seminarie voorbereide achtergronddocumenten belangrijke uitgangspunten bij de opstelling van dit voorstel.

Voorzover het betrekking heeft op het vraagstuk van de definitie van het begrip vluchteling is dit voorstel eveneens gebaseerd op een recente academische studie die op opdracht van de Europese Commissie is uitgevoerd door het Refugee Studies Centre van de Universiteit van Oxford. In dit voorstel zijn voorts de bevindingen geïntegreerd van een vergadering van deskundigen die was georganiseerd om deze studie en diverse desbetreffende nationale, Europese en internationale teksten en wettelijke bepalingen te bespreken. Tevens zijn hierin diverse recente vergelijkende overzichten van de Raad en het CIBGA betreffende de in de lidstaten gangbare praktijken ten aanzien van de subsidiaire bescherming verwerkt.

2. DRAAGWIJDTE VAN HET VOORSTEL

Ten aanzien van het Gemeenschappelijk Europees asielstelsel werd tijdens de Europese Raad van Tampere overeengekomen dat het *“op elkaar afgestemde regels”* zou moeten omvatten *“inzake de toekenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus”* en dat het zou moeten worden aangevuld *“met maatregelen inzake subsidiaire vormen van bescherming die een ieder die een dergelijke bescherming behoeft een passende status verlenen”*. De voornaamste bedoeling hiervan is ervoor te zorgen dat er een minimumniveau aan bescherming in alle lidstaten wordt geboden aan al degenen die werkelijk bescherming nodig hebben en verschillen tussen de wetgeving en praktijken van de lidstaten op deze gebieden te verminderen. Verschillen tussen de lidstaten die niet uitsluitend berusten op gezins-, culturele of historische factoren en die op enigerlei wijze van invloed kunnen zijn op de migratie van asielzoekers dienen zoveel mogelijk te worden geëlimineerd, voor zover deze migratie uitsluitend het gevolg is van verschillen tussen de rechtsstelsels.

Dit voorstel heeft betrekking op een instrument dat bedoeld is als een onderdeel van “de eerste fase” van een Gemeenschappelijk Europees asielstelsel, dat moet worden gebaseerd “op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève, [om] te garanderen dat niemand wordt teruggestuurd naar het land van vervolging, dus het beginsel van non-refoulement te handhaven”. Het voorstel bevat dus regels om te bepalen welke personen die om internationale bescherming verzoeken in aanmerking komen voor de status van vluchteling en welke voor subsidiaire bescherming. Het heeft niet betrekking op onderdanen van derde landen of staatlozen die zich reeds op het grondgebied van de lidstaten bevinden en die de lidstaten toestaan op hun grondgebied te verblijven om redenen die geen verband houden met internationale bescherming, zoals familiale of humanitaire overwegingen.

In het belang van een grotere harmonisatie en om ongerechtvaardigde secundaire migratie van asielzoekers te beperken bevat deze richtlijn bepalingen betreffende de minimumrechten en voordelen die moeten worden toegekend aan degenen die de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus genieten. Over het geheel genomen zijn de rechten en voordelen die verbonden zijn aan beide internationale beschermingsstatussen dezelfde, gezien het feit dat de behoeften van alle personen die internationale bescherming nodig hebben in grote lijnen met elkaar overeenkomen. Met het oog op de voorrang die echter aan het Verdrag van Genève moet worden toegekend en het feit dat bij de regeling inzake subsidiaire bescherming ervan wordt uitgegaan dat de behoefte aan deze vorm van bescherming van tijdelijke aard is, ongeacht het feit dat de behoefte aan subsidiaire bescherming vaak van langere duur blijkt te zijn, is er een zekere differentiatie aangebracht. Om met dit uitgangspunt en met de praktijk rekening te houden, moet er een zekere wachttijd worden vervuld voordat er recht op bepaalde essentiële voorzieningen en voordelen ontstaat; er moet dus een korte

periode verlopen voordat degene die subsidiaire bescherming geniet aanspraak op de betrokken rechten kan maken.

In dit voorstel worden de procedureaspecten van de toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus niet behandeld. De procedures voor asielzoekers zijn vervat in het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus. Volgens artikel 3 van die richtlijn kan deze facultatief worden toegepast op verzoeken om internationale bescherming die niet specifiek uit hoofde van het Vluchtelingenverdrag worden ingediend. Dit veroorzaakt een potentiële leemte in het Europese beschermingsstelsel en maakt het mogelijk dat er verschillen blijven bestaan in de praktijken van de lidstaten met als gevolg een mogelijk negatief effect op het streven ongerechtvaardigde secundaire migratie van asielzoekers binnen de Europese Unie te beperken. De lidstaten worden daarom aangemoedigd het facultatieve artikel 3 van het voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus in het belang van de harmonisatie op alle verzoeken om internationale bescherming op soortgelijke wijze toe te passen.

In de Asielmededeling verklaart de Commissie dat aan het einde van deze eerste fase van het harmoniseringsproces van het asielbeleid van de EU, ongeacht het resultaat ervan, zal moeten worden nagegaan of er organisatorische voorzieningen kunnen worden getroffen om bepaalde eventueel nog bestaande verschillen op te heffen of het verschijnsel van uiteenlopende interpretatie van communautaire voorschriften te vermijden. Ook werd in de mededeling verklaard dat specifieke vraagstukken in verband met de in dit voorstel behandelde aspecten nader moesten worden toegelicht, zoals de vraag of de EU dient te streven naar omzetting van het Verdrag van Genève in het Gemeenschapsrecht, of de EU een of meer uniforme persoonlijke statussen dient te overwegen, over welke documenten vluchtelingen en andere personen die internationale bescherming behoeven dienen te beschikken en welke rechten op het gebied van vrij verkeer en verblijf in een andere lidstaat zij dienen te genieten. Deze vraagstukken worden in het voorstel niet behandeld omdat ervan wordt uitgegaan dat zij in de tweede fase van het harmoniseringsproces aan de orde zullen komen.

3. RICHTINGGEVENDE BEGINSELEN

In artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie wordt het asielrecht opnieuw bevestigd. Met het oog hierop wordt er in het voorstel van uitgegaan dat de hoeksteen van het stelsel de volledige en alomvattende toepassing van het Verdrag van Genève dient te zijn, aangevuld met maatregelen om subsidiaire bescherming te bieden aan degenen die niet onder dit verdrag vallen maar niettemin internationale bescherming behoeven. Betoogd wordt dat de definitie van het begrip vluchteling, zoals omschreven in artikel 1 A 2) van het Verdrag van Genève van 1951, evenals het verdrag zelf, onverminderd van toepassing is en voldoende flexibel, volledig en alomvattend is om een belangrijk deel van degenen die internationale bescherming behoeven deze ook te garanderen. Deze aanpak is in overeenstemming met de beginselen inzake interpretatie zoals neergelegd in artikel 31, lid 1), van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 1969, dat voorschrijft dat een verdrag te goeder trouw dient te worden uitgelegd overeenkomstig de betekenis die doorgaans wordt gegeven aan de bepalingen van het verdrag in hun context en in het licht van de oogmerken en de bedoeling ervan.

De richtlijn gaat uit van *“het gemeenschappelijk standpunt van 4 maart 1996, vastgesteld door de Raad op basis van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzake de geharmoniseerde toepassing van de definitie van het begrip “vluchteling” in artikel 1 van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 inzake de status van vluchtelingen* (hierna “het gemeenschappelijk standpunt”). Andere bronnen waren het *“UNCHR-handboek over procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus”* van het Hoge Commissariaat van de Verenigde Naties voor vluchtelingen (hierna “het vluchtelingenhandboek”), dat is opgesteld teneinde de staten die partij zijn bij het Verdrag van Genève bij te staan bij de uitlegging van de in dat verdrag vervatte definitie van vluchteling, en de EXCOM-conclusies. Het voornaamste uitgangspunt is echter het Verdrag van Genève zelf.

De voorgestelde subsidiaire beschermingsmaatregelen worden beschouwd als een aanvulling op de in het Vluchtelingenverdrag en het Protocol daarbij van 1967 vastgelegde regeling en dienen zodanig te worden toegepast dat zij geen afbreuk doen aan de bestaande beschermingsregeling voor vluchtelingen maar deze aanvullen. De definitie van subsidiaire bescherming die in dit voorstel wordt gehanteerd is grotendeels gebaseerd op internationale instrumenten betreffende mensenrechten die van betekenis zijn voor de subsidiaire bescherming, waarvan (artikel 3 van) het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna EVRM), (artikel 3 van) het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing en (artikel 7 van) het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten de belangrijkste zijn.

Hoewel er geen specifieke communautaire verworvenheden bestaan ten aanzien van de subsidiaire bescherming, vormen het EVRM en de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens een wettelijk bindend kader, dat richting geeft aan de wetgevende werkzaamheden van de Commissie op dit gebied. Deels naar aanleiding van de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens en algemene beginselen van het internationale humanitaire recht hebben de lidstaten regelingen inzake “subsidiaire” of “aanvullende” bescherming getroffen. Dit voorstel bevat elementen van de verschillende stelsels van de lidstaten en heeft ernaar gestreefd de beste daarvan over te nemen en aan te passen. In plaats van te trachten de lidstaten nieuwe *ratione personae*-verplichtingen op te leggen op het gebied van bescherming worden in het voorstel de bestaande internationale en communautaire verplichtingen en praktijk verduidelijkt en in regels vastgelegd.

4. DE DOELSTELLINGEN VAN HET VOORSTEL

Met dit richtlijnvoorstel streeft de Commissie de volgende doelen na:

1. tenuitvoerlegging van artikel 63, eerste alinea, punt 1) c), punt 2) a) en punt 3) a), van het Verdrag, paragraaf 38, b) (i en ii) van het Actieplan van Wenen, conclusie 14 van de Europese Raad van Tampere en de desbetreffende verwijzingen in het Scorebord dat de Raad en het Parlement in maart 2000 hebben ingediend;
2. vaststelling van minimumnormen voor de erkenning en status van personen die om internationale bescherming verzoeken als vluchtelingen of als begunstigden van de subsidiaire beschermingsstatus;

3. de verzekering dat in alle lidstaten een minimumniveau van bescherming wordt geboden aan degenen die werkelijk internationale bescherming behoeven en dat ongelijkheden tussen de wetgevingen en de praktijken in de lidstaten op deze gebieden worden verminderd als eerste stap naar volledige harmonisatie;
4. beperking van secundaire migratie van personen die om internationale bescherming verzoeken welke migratie uitsluitend een uitvloeisel is van het uiteenlopende karakter van de toepasselijke regels inzake toekenning van de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus;
5. een hoog niveau van bescherming te waarborgen voor degenen die deze bescherming werkelijk behoeven en tegelijkertijd misbruiken te voorkomen bij asielaanvragen die de geloofwaardigheid van het stelsel ondermijnen, vaak ten nadele van de verzoekers die werkelijk bescherming nodig hebben.

5. EEN OVERZICHT VAN DE NORMEN IN HET VOORSTEL

Dit voorstel bestaat uit zeven hoofdstukken:

- a) De eerste categorie bepalingen betreft de algemene aspecten van het voorstel, inclusief de doelstelling en de draagwijdte ervan, evenals definities van de begrippen die van belang zijn voor een duidelijk begrip van het voorstel.
- b) De tweede categorie bepalingen heeft betrekking op de algemene aard van de internationale bescherming; in dit verband worden de vele gemeenschappelijke kenmerken vermeld van de twee elementen waaruit deze bestaat, namelijk de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus. Er worden algemene criteria aangegeven om uit te maken of een verzoek om internationale bescherming al dan niet gegrond is. Het richtinggevend beginsel is dat internationale bescherming van welke aard dan ook een soort vervangende bescherming is die enkel in plaats van de nationale bescherming mag worden geboden wanneer een reële mogelijkheid om de bescherming van het land van herkomst van de verzoeker in te roepen niet voorhanden is.
- c) Een derde groep bepalingen heeft specifiek betrekking op de erkenning als vluchteling. Hierbij staat met name de definitie van het begrip “vervolgling” centraal en wordt een interpretatie gegeven van dit kernbegrip, inclusief de vijf gronden waarop het kan worden gebaseerd aan de hand van artikel 1 A van het Vluchtelingenverdrag.
- d) De vierde categorie bepalingen biedt een kader om drie categorieën verzoekers van internationale bescherming te identificeren die niet als vluchtelingen kunnen worden aangemerkt maar wel in aanmerking komen voor de subsidiaire beschermingsstatus. Deze drie categorieën zijn gebaseerd op de verplichtingen die de lidstaten op het ogenblik krachtens instrumenten betreffende mensenrechten hebben en op de bestaande praktijken van de lidstaten op dit gebied, en zij zijn bedoeld als aanvulling op het stelsel van bescherming van vluchtelingen. Tevens vallen onder deze categorie bepalingen betreffende de omstandigheden waaronder de lidstaten de subsidiaire beschermingsstatus mogen intrekken wanneer deze niet langer vereist is, evenals bepalingen op grond waarvan verzoekers van deze status kunnen worden uitgesloten.

- e) Een vijfde categorie bepalingen betreft de minimale verplichtingen die de lidstaten hebben tegenover degenen aan wie zij internationale bescherming verlenen. Deze verplichtingen betreffen de duur en de inhoud van de status die verbonden is met erkenning als vluchteling of als begunstigde van de subsidiaire beschermingsstatus. De voordelen die uit beide internationale beschermingsstatussen voortvloeien komen sterk overeen, maar vertonen enkele belangrijke verschillen ten aanzien van de duur van de status van rechthebbenden op subsidiaire bescherming en van sommige van hun rechten waarvoor een wachttijd geldt, dit in verband met het in beginsel meer tijdelijke karakter van deze categorie.
- f) Ten slotte zijn in de laatste twee hoofdstukken van het voorstel een aantal bepalingen vervat om de volledige tenuitvoerlegging van de richtlijn te verzekeren. Willen de uiteindelijke doelstellingen van de toekomstige richtlijn worden bereikt, dan moeten de instrumenten die in het leven worden geroepen om deze te bereiken worden gecontroleerd, herzien en aangepast om ervoor te zorgen dat zij het gewenste effect hebben. Het is van belang dat er een nationaal contactpunt wordt aangewezen en dat er passende maatregelen worden getroffen om rechtstreekse samenwerking en een uitwisseling van gegevens tussen de bevoegde autoriteiten tot stand te brengen. Op communautair niveau dient te worden beoordeeld of de doelstellingen van deze richtlijn worden bereikt, dan wel of er aanleiding is voor verbeteringen.

De Commissie overweegt harerzijds de oprichting van een contactcomité. Dit contactcomité zal de omzetting en daaropvolgende tenuitvoerlegging van deze en andere richtlijnen inzake asiel vergemakkelijken door middel van regelmatig overleg betreffende alle praktische problemen die uit de toepassing ervan voortvloeien. Het zal ertoe bijdragen dubbel werk te voorkomen door gemeenschappelijke normen vast te stellen en een aanvullende strategie uit te stippelen ter bestrijding van misbruik van het beschermingsstelsel. Voorts zal dit comité overleg tussen de lidstaten vergemakkelijken om tot overeenstemmende interpretaties te komen van de door hen op nationaal niveau vastgestelde bepalingen betreffende internationale bescherming. Dit zou aanzienlijk bijdragen tot de totstandkoming van een Gemeenschappelijk Europees asielstelsel zoals bedoeld in de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere van oktober 1999. Ten slotte zou het comité de Commissie zonedig van advies dienen betreffende eventuele aanvullingen op of wijzigingen van deze richtlijn of eventueel noodzakelijk geachte aanpassingen.

6. DE KEUZE VAN RECHTSGRONDSLAG

De keuze van rechtsgrondslag komt overeen met de wijzigingen die in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap zijn aangebracht bij het Verdrag van Amsterdam, dat op 1 mei 1999 in werking is getreden. In artikel 63, eerste alinea, punten 1), c) en 2), a) van het EG-Verdrag is bepaald dat de Raad maatregelen neemt inzake asiel in overeenstemming met het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 en het Protocol van 31 januari 1967 en andere desbetreffende verdragen inzake mensenrechten, en dat deze maatregelen betrekking hebben op minimumnormen voor het aanmerken van onderdanen van derde landen als vluchteling en de behandeling van personen die anderszins internationale bescherming behoeven. Punt 3), a) van de eerste alinea van artikel 63 van het EG-Verdrag bepaalt dat de Raad maatregelen aanneemt betreffende “voorwaarden voor toegang en verblijf en normen voor de procedures voor de afgifte door de lidstaten van langlopende visa en verblijfstitels, met name met het oog op gezinshereniging”. Aangezien dit artikel zowel van toepassing is op vluchtelingen als op andere categorieën onderdanen van derde landen, vormt

het de rechtsgrondslag voor de opneming van de voorwaarden voor het verblijf van vluchtelingen, met name hun rechten op werk en onderwijs, in dit voorstel.

Artikel 63 is derhalve de specifieke rechtsgrondslag voor een voorstel tot vaststelling van minimumnormen voor de erkenning en de status van vluchtelingen en personen die anderszins internationale bescherming behoeven in de lidstaten.

Titel IV van het EG-Verdrag is niet van toepassing in het Verenigd Koninkrijk en Ierland, tenzij deze lidstaten anders beslissen overeenkomstig de procedure die is vastgesteld in het bij de verdragen gevoegde Protocol betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Evenzo is Titel IV niet van toepassing op Denemarken ingevolge het aan de verdragen gehechte Protocol betreffende de positie van Denemarken.

7. SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID: RECHTVAARDIGING EN TOEGEVOEGDE WAARDE

Subsidiariteit

Uit de opneming van de nieuwe Titel IV (Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrije verkeer van personen) in het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap blijkt de wens van de verdragsluitende partijen om de Europese Gemeenschap bevoegdheden op deze gebieden toe te kennen. Maar de Europese Gemeenschap heeft op dit gebied geen exclusieve bevoegdheden.

Zelfs gegeven de politieke wil om een gemeenschappelijk beleid inzake asiel en immigratie te voeren, moet zij bijgevolg handelen overeenkomstig artikel 5 van het EG-Verdrag, dat wil zeggen dat de Gemeenschap slechts mag optreden indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en zij derhalve, gezien de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden, beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt. De voorgestelde richtlijn voldoet aan deze criteria.

De totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid houdt in dat er maatregelen in verband met asiel moeten worden genomen. Het specifieke doel van dit initiatief is minimumnormen vast te stellen betreffende de erkenning en de status van vluchtelingen en personen die anderszins internationale bescherming behoeven in de lidstaten. De in dit voorstel vervatte normen moeten in alle lidstaten kunnen worden toegepast op grond van minimale bepalingen. In het kader van de voorgestelde maatregel moeten er communautaire minimumnormen worden vastgelegd. Deze zullen ertoe bijdragen secundaire migratie van asielzoekers als gevolg van ongelijkheden in de praktijk en de wetgevingen van de lidstaten te beperken. Voortaan zullen asielzoekers dus minder geneigd zijn dan tevoren om hun land van bestemming te kiezen naar gelang van de – uiteenlopende - beschermingsstelsels. Tevens zullen zij minder geneigd zijn om hun land van bestemming te kiezen met het oog op de verschillende niveaus van de rechten en voordelen die de lidstaten verbinden aan de toekenning van een gegeven vorm van internationale bescherming. Indien onderling aangepaste bepalingen inzake de erkenning en de status van vluchtelingen en personen die anderszins internationale bescherming behoeven blijven ontbreken zal dit een negatief effect hebben op de doelmatigheid van de andere instrumenten inzake asiel.

Wanneer daartegenover eenmaal minimumnormen inzake de erkenning en status van vluchtelingen en personen die anderszins internationale bescherming behoeven zijn vastgesteld, zal ook de toepassing van b.v. een doeltreffend stelsel tot vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielaanvraag volledig gerechtvaardigd zijn. Personen die internationale bescherming verzoeken en die niet volledig vrij kunnen kiezen waar zij hun verzoek zullen indienen, mogen dan verwachten dat hun verzoek om internationale bescherming in elke lidstaat van de Europese Unie op soortgelijke wijze zal worden behandeld en dat de erkenning van een dergelijk verzoek zal leiden tot een vergelijkbaar niveau van rechten en voordelen. Het beginsel dat één enkele lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming is eerlijker ten opzichte van de verzoekers indien dezelfde minimumnormen in alle lidstaten worden gehanteerd. Terzelfder tijd moeten minimumnormen in verband met de criteria en inhoud van de beide beschermingsregelingen de invloed van factoren beperken die tot secundaire migratie binnen de Unie leiden en zullen deze er bijgevolg toe bijdragen de organisatorische voorzieningen op grond waarvan de verantwoordelijke lidstaat wordt gekozen doeltreffender te maken.

Het vaststellen van gemeenschappelijke minimumnormen voor de erkenning en de status van vluchtelingen en personen die anderszins internationale bescherming behoeven is een fundamenteel instrument om nationale asielstelsels doeltreffender en een Gemeenschappelijk Europees asielstelsel geloofwaardiger te maken.

Evenredigheid

De vorm die het communautaire optreden aanneemt moet de eenvoudigste zijn waarbij de oogmerken van het voorstel kunnen worden bereikt en wel zo doeltreffend mogelijk. Bijgevolg is het gekozen juridische instrument een richtlijn, die het mogelijk maakt om minimumnormen vast te stellen terwijl het aan de nationale autoriteiten wordt overgelaten de meest passende vorm en methoden te kiezen om deze in het kader van hun nationale stelsel uit te voeren. Het voorstel behelst een aantal minimumnormen die absoluut noodzakelijk zijn voor de samenhang van de voorgenomen actie, zonder dat er normen worden vastgesteld betreffende andere aspecten van het asiel. In het voorstel wordt verwezen naar het voorstel voor een richtlijn inzake minimumnormen voor procedures in de lidstaten voor het toekennen en/of intrekken van de vluchtelingenstatus (COM(2000) 578), naar het voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (COM(2001) 181), het voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten (COM(2001) 447), Richtlijn 2001/55/EG van de Raad betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen, het gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging (COM(2000) 624) en het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen (COM(2001) 127) om te zorgen dat het in overeenstemming is met het Gemeenschappelijk Europees asielstelsel en met andere voorstellen inzake gemeenschapsinstrumenten op het gebied van immigratie. Ten slotte zijn de lidstaten op grond van een aantal bepalingen enkel verplicht zich naar bepaalde doelstellingen te richten (zo worden zij bijvoorbeeld verzocht rekening te houden met overwegingen die specifiek verband houden met aanvragen om internationale bescherming die door personen met bijzondere behoeften worden ingediend), maar zijn zij vrij in de keuze

van de middelen voor het bereiken van deze doelstellingen. Het voorstel gaat bijgevolg niet verder dan hetgeen nodig is om de doelstelling van de richtlijn te bereiken.

TOELICHTING OP DE ARTIKELEN

HOOFDSTUK I

Onderwerp, definities en draagwijdte

Artikel 1

In dit artikel wordt het doel van de richtlijn beschreven, namelijk de totstandbrenging van een kader voor een internationaal beschermingsstelsel, dat gebaseerd is op de bestaande internationale en communautaire verplichtingen en de huidige praktijk van de lidstaten en dat ingedeeld is in de beide complementaire categorieën vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming, teneinde het primaat van het Verdrag van Genève op dit gebied in stand te houden. Er worden minimumnormen vastgesteld voor de erkenning en de daaruit voortvloeiende status van onderdanen van derde landen en staatlozen die tot deze categorieën behoren, maar er worden geen regelingen getroffen ten aanzien van personen wie de lidstaten op louter humanitaire of familiale gronden een status toekennen.

Artikel 2

Definities

Dit artikel bevat definities van de diverse begrippen en termen die het richtlijnvoorstel worden gehanteerd.

- a) In het gehele voorstel wordt met de term “internationale bescherming” de bescherming bedoeld waarom door onderdanen van derde landen of staatlozen wordt verzocht of dit hun wordt toegekend door de lidstaten in plaats van de voorheen door het land van herkomst of van de gewone verblijfplaats aan de betrokkene verstrekte bescherming. Het begrip “internationale bescherming” omvat de beide afzonderlijke maar elkaar aanvullende elementen van de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus;
- b) in het voorstel verwijst de term “Verdrag van Genève” naar het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, zoals aangevuld door het Protocol van New York van 31 januari 1967. Alle lidstaten zijn, zonder tijdelijke of geografische beperking, partij bij deze beide overeenkomsten;
- c) een “vluchteling” is een persoon die voldoet aan de vereisten van artikel 1 A van het Verdrag van Genève;
- d) onder “vluchtelingenstatus” wordt de rechtspositie verstaan die een lidstaat toekent aan een onderdaan van een derde land of aan een staatloze die vluchteling is en als zodanig wordt toegelaten tot het grondgebied van deze lidstaat;

- e) in dit voorstel wordt met “persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt” een persoon bedoeld die niet voor de vluchtelingenstatus in aanmerking maar anderszins voldoet aan de in de hoofdstukken II en IV van deze richtlijn vervatte bepalingen inzake internationale bescherming. Deze term heeft betrekking op een persoon die een gegronde vrees heeft om een of meer van de in hoofdstuk IV genoemde redenen in zijn land van herkomst andere ernstige schade te zullen lijden, maar niet als vluchteling wordt aangemerkt.
- f) “subsidiaire beschermingsstatus” is een vorm van internationale bescherming die los staat van de vluchtelingenstatus maar deze aanvult, en die wordt toegekend door een lidstaat aan een onderdaan van een derde land of staatloze die een persoon is die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt en als zodanig tot het grondgebied van deze lidstaat wordt toegelaten, en/of op dat grondgebied mag blijven en verblijven;
- g) een “verzoek om internationale bescherming” is een verzoek van een onderdaan van een derde land of van een staatloze om bescherming van een lidstaat, wanneer er redenen zijn om aan te nemen dat de betrokkene een vluchteling is of een persoon die subsidiaire bescherming behoeft. Verzoeken om internationale bescherming vallen onder de bepalingen vervat in de richtlijn inzake minimumnormen voor procedures in de lidstaten voor het toekennen en intrekken van de vluchtelingenstatus en worden als een asielverzoek beschouwd tenzij de onderdaan van een derde land of staatloze uitdrukkelijk om een andere vorm van bescherming verzoekt waarom afzonderlijk kan worden gevraagd;
- h) “asielverzoek” wordt gedefinieerd onder verwijzing naar de definitie van vluchteling in het Verdrag van Genève, zoals neergelegd in de hoofdstukken II en III van deze richtlijn;
- i) “verzoek om subsidiaire bescherming” wordt gedefinieerd onder verwijzing naar de interpretatie van drie categorieën personen die overeenkomstig de verplichtingen van de lidstaten krachtens bepaalde instrumenten betreffende mensenrechten of in het kader van tevoren bestaande en algemene praktijken van de lidstaten worden geacht internationale bescherming nodig te hebben, wanneer niet kan worden aangenomen dat de betrokkene een vluchteling is;
- j) de definitie van “familieleden” bevat bepalingen betreffende instandhouding van heet gezin en is ontleend aan het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.
 - (i) Dit punt betreft echtgenoten of niet-gehuwde partners (eventueel van hetzelfde geslacht), maar de bepaling betreffende niet-gehuwde partners is enkel van toepassing in lidstaten waar dergelijke paren in de wetgeving of in de praktijk vergelijkbaar met gehuwde paren worden behandeld. Uit deze bepaling vloeit geen feitelijke harmonisatie voort van de nationale regelgeving inzake de erkenning van ongehuwde paren, maar zij maakt enkel de toepassing mogelijk van het beginsel van gelijke behandeling. Om mogelijke misbruiken te voorkomen moeten niet-gehuwde partners aan de hand van bewijsstukken betreffende hun samenwonen of op grond van betrouwbare getuigenissen aantonen dat zij een duurzame betrekking onderhouden;

- (ii) dit punt betreft de minder- of meerderjarige kinderen van een gehuwd of niet-gehuwd paar, die zelf niet gehuwd zijn en ten laste komen. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen de behandeling van buitenechtelijke kinderen, van kinderen uit voorgaande huwelijken of van geadopteerde kinderen. Ongehuwde kinderen die meerderjarig zijn vallen bijgevolg onder deze bepaling indien zij ten laste komen, hetzij omdat zij objectief niet in staat zijn in hun eigen behoeften te voorzien of wegens hun gezondheidstoestand;
 - (iii) dit punt betreft familieleden die ten tijde van het vertrek uit het land van herkomst reeds ten laste kwamen van de verzoeker. Zij moeten hetzij objectief niet in staat zijn in hun eigen levensonderhoud te voorzien, ernstige gezondheidsproblemen ondervinden of bijzonder traumatische ervaringen hebben opgedaan. Het kan hierbij gaan om kleinkinderen, grootouders, overgrootouders of andere volwassenen ten laste van de verzoeker;
- k) het begrip “begeleidende familieleden” wordt gedefinieerd onder verwijzing naar de onder j) vervatte definitie van familieleden en met inachtneming van het feit dat de betrokkenen in verband met de asielaanvraag in het gastland aanwezig zijn. De bedoeling hiervan is familieleden die om andere redenen (bijvoorbeeld beroepswerkzaamheden) in het gastland aanwezig zijn of die zich in een andere lidstaat of in een derde land bevinden uit te sluiten van de gezinshereniging in het kader van deze richtlijn;
 - l) het begrip “alleenstaande minderjarige” is ontleend aan de in de Resolutie van de Raad van 26 juli 1997 betreffende alleenstaande minderjarige onderdanen van derde landen vervatte definitie;
 - m) met “verblijfstitel” wordt iedere officiële schriftelijke vergunning bedoeld om voor bepaalde of onbepaalde tijd op het grondgebied van een lidstaat te verblijven;
 - n) het begrip “land van herkomst” verwijst naar het land waarvan de verzoeker de nationaliteit bezit of waar hij tevoren gewoonlijk verbleef.

Artikel 3

Werkingsfeer

Dit artikel betreft de werkingssfeer van de richtlijn.

De term “onderdanen van derde landen en staatlozen” wordt gebruikt naar analogie van artikel 63, eerste alinea, punt 1) c), van het EG-Verdrag.

Artikel 4

Gunstiger bepalingen

Dit richtlijnvoorstel heeft enkel betrekking op minimumnormen betreffende de erkenning en status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of personen die anderszins internationale bescherming behoeven. De desbetreffende bepalingen in het Verdrag van Amsterdam mogen niet zodanig worden uitgelegd dat zij de lidstaten verhinderen boven de overeengekomen minimumnormen op dit gebied uitgaande bepalingen vast te stellen, met name ten aanzien van de rechten en voordelen die zij aan personen verlenen ten aanzien van wie wordt erkend dat zij internationale bescherming behoeven. Bij

dat artikel staan de lidstaten bijgevolg toe verzoekers om internationale bescherming gunstiger voorwaarden toe te kennen indien deze verenigbaar zijn met de in deze richtlijn vastgestelde minimumnormen.

HOOFDSTUK II

De voorwaarden voor internationale bescherming

Afdeling 1

Internationale bescherming

In dit hoofdstuk zijn de algemene vereisten uiteengezet waaraan een verzoeker moet voldoen om aanspraak te kunnen maken op een van de beide in deze richtlijn vervatte vormen van internationale bescherming. Hierbij is uitgegaan van de beginselen die ten grondslag liggen aan de toekenning van de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus, welke nader worden uitgewerkt. In beginsel wordt ervan uitgegaan dat er enkel sprake is van een gegronde vrees voor vervolging of andere ernstige schade, en er bijgevolg aanspraak kan worden gemaakt op bescherming van een lidstaat, indien de betrokkene ter plaatse, d.w.z. doorgaans in het land van herkomst van de verzoeker, niet voldoende bescherming geniet.

Artikel 5

De elementen van internationale bescherming

In dit artikel worden de beide afzonderlijke maar complementaire categorieën begunstigden van internationale bescherming behandeld, namelijk “vluchtelingen” en “begunstigden van subsidiaire bescherming”.

1. Dit lid bevat een definitie van vluchteling die overeenstemt met het Verdrag van Genève en nader wordt uitgewerkt in hoofdstuk III van deze richtlijn. Het bevestigt het beginsel dat een persoon enkel als vluchteling wordt beschouwd wanneer deze om een of meer van vijf ruim gedefinieerde criteria, nl. ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging, of het behoren tot een bepaalde sociale groep, een gegronde vrees voor vervolging heeft. Deze vrees moet zodanig zijn dat de verzoeker de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit niet wil of kan inroepen.
2. In dit lid wordt vastgesteld wie in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming, waarbij wordt verwezen naar hoofdstuk IV van deze richtlijn, dat nadere bepalingen betreffende deze vorm van bescherming bevat. Hoewel ervan wordt uitgegaan dat het Verdrag van Genève voldoende ruim en veelomvattend is om bescherming te bieden aan een groot deel van degenen die deze behoeven, is de werkingssfeer van de internationale bescherming op grond van internationale instrumenten inzake mensenrechten en de praktijk van de lidstaten op dit gebied nog uitgebreid. Het oogmerk van de richtlijn is te bewerkstelligen dat er ter aanvulling van het Verdrag van Genève in alle lidstaten met het oog op de reeds bestaande praktijk in de lidstaten en om de harmonisatie te bevorderen een minimumniveau aan subsidiaire bescherming wordt geboden.

De zinsnede “ernstige en ongerechtvaardigde schade” wordt hier in het kader van de geïntegreerde benadering van het algemene begrip “internationale bescherming” en de beide afzonderlijke maar nauw met elkaar verbonden bestanddelen van de vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming gebruikt. Vervolging wordt

gedefinieerd als een vorm van ernstige ongerechtvaardigde schade, die in causaal verband staat met een of meer van de in het Verdrag van Genève genoemde gronden. Wanneer er sprake is van een gegronde vrees voor ernstige ongerechtvaardigde schade om een niet in het Verdrag van Genève genoemde reden, wordt de verzoeker overeenkomstig de criteria van hoofdstuk IV van deze richtlijn geacht anderszins internationale bescherming nodig te hebben en zal hem de subsidiaire beschermingsstatus worden toegekend. Terwijl de zinsnede “gegronde vrees voor vervolging” als verkorte formule ten aanzien van vluchtelingen wordt gehanteerd, wordt de aanvullende formulering “gegronde vrees andere ernstige (en ongerechtvaardigde) schade (te lijden)” op overeenkomstige wijze in de gehele tekst in verband met begunstigden van subsidiaire bescherming gebruikt.

De term “ongerechtvaardigde” wordt bij de definitie van “ernstige schade” gevoegd om er rekening mee te houden dat er omstandigheden zijn waarin een staat *gerechtvaardigd kan zijn* maatregelen te nemen als gevolg waarvan individuele personen schade lijden, zoals in geval van een noodtoestand of een bedreiging van de nationale veiligheid. Dergelijke gevallen van “gerechtvaardigde” schade zullen zelden voorkomen, maar het zou in strijd zijn met instrumenten betreffende mensenrechten, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, om de mogelijkheid uit te sluiten dat een zekere relatieve afwijking van de normen op het gebied van de mensenrechten onder welomschreven en specifieke omstandigheden gerechtvaardigd kan zijn, doorgaans ter wille van een breder algemeen belang.

De begunstigden van subsidiaire bescherming “verdienen” niet noodzakelijk minder bescherming dan vluchtelingen, maar om rekening te houden met het vereiste van een “onbeperkte en omvattende toepassing van het Verdrag van Genève” en gezien het feit dat het Verdrag van Genève zo ruim en alomvattend is dat een groot deel van degenen die werkelijk internationale bescherming behoeven eronder valt, zal doorgaans slechts worden nagegaan of een verzoeker in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming wanneer is vastgesteld dat hij niet als vluchteling kan worden erkend.

De uitzondering op deze regel is het geval waarin een persoon die om internationale bescherming verzoekt dit verzoek baseert op gronden die het Verdrag van Genève uitdrukkelijk uitsluit. In een dergelijk geval dient de behandeling van het verzoek plaats te vinden op grond van de hoofdstukken II en IV van deze richtlijn en dient hoofdstuk III buiten beschouwing te worden gelaten. De in dit lid vervatte bepalingen gelden onverminderd de grondwettelijke verplichtingen van de lidstaten (zoals constitutioneel asiel).

3. In dit lid worden de elementen van internationale bescherming zoals vervat in Afdeling 1 in verbinding gebracht met de Beoordeling van de vrees van de verzoeker voor vervolging of blootstelling aan ernstige en ongerechtvaardigde schade in het land van herkomst overeenkomstig Afdeling 2.

Artikel 6

Uitbreiding van de internationale bescherming tot de begeleidende familieleden

Dit artikel voorziet in de uitbreiding van de internationale bescherming tot alle begeleidende familieleden zoals gedefinieerd in artikel 2.

1. Volgens dit lid kunnen ten laste komende familieleden aanspraak maken op dezelfde status als degene die in eerste instantie om asiel verzoekt en berust deze aanspraak uitsluitend op het feit dat zij familieleden zijn.
2. Dit lid bevat een uitzondering op het in lid 1 vervatte beginsel. Zo vallen familieleden die anderszins in aanmerking zouden komen voor een beschermingsstatus buiten de werkingssfeer van deze richtlijn wanneer het bepaalde in de hoofdstukken III en IV betreffende de in het Verdrag van Genève vervatte uitsluitingsclausules op hen van toepassing is.

Afdeling 2

Beoordeling van de vrees van de verzoeker voor vervolging of blootstelling aan ernstige en ongerechtvaardigde schade

Artikel 7

Beoordeling van verzoeken om internationale bescherming

Dit artikel betreft het verzoek om internationale bescherming en de beoordeling van de objectieve gegrondheid van het verzoek. Het bevat criteria om uit te maken of een verzoek om internationale bescherming al dan niet gegrond is. Bij de vaststelling van de desbetreffende criteria werd met name uitgegaan van het Verdrag van Genève, het Gemeenschappelijk standpunt en het Handboek.

- a) In dit punt is het beginsel vervat dat verzoeken om internationale bescherming per geval dienen te worden onderzocht met inachtneming van de in het land van herkomst of het land van de gewone verblijfplaats van de betrokkene heersende objectieve omstandigheden. Hoewel de bewijslast in beginsel op de verzoeker rust, zijn de verzoeker en de voor de behandeling van het verzoek verantwoordelijke lidstaat gezamenlijk verplicht alle relevante feiten vast te stellen en te evalueren.
- b) In dit punt is het beginsel vervat dat de behoefte aan internationale bescherming op de toekomst is gericht en dat de vrees van de verzoeker voor vervolging of blootstelling aan ernstige en ongerechtvaardigde schade in het land van herkomst gegrond kan zijn indien deze objectief wordt aangetoond. Indien er een gerede kans is dat de vrees wordt bewaarheid wanneer de verzoeker wordt teruggestuurd naar het land van herkomst, wordt de vrees als gegrond beschouwd. Nagegaan dient dus te worden of de vrees voor vervolging of blootstelling aan andere ernstige schade aannemelijk is. De vrees voor vervolging of blootstelling aan andere ernstige schade kan ook gegrond zijn wanneer het niet zonder meer waarschijnlijk is dat de betrokkene zal worden vervolgd of schade zal lijden; anderzijds vormt de loutere mogelijkheid of een geringe kans dat zulks zal gebeuren een onvoldoende grondslag voor de erkenning van de behoefte aan internationale bescherming.

- c) Volgens dit punt is het feit dat de persoon die internationale bescherming verzoekt in het verleden reeds is blootgesteld aan vervolging of aan ernstige en ongerechtvaardigde schade of dat hij of zij rechtstreeks is bedreigd met vervolging of ernstige en ongerechtvaardigde schade een duidelijke aanwijzing dat het gevaar van vervolging bestaat, tenzij de omstandigheden in het land van herkomst van de verzoeker, dan wel zijn betrekkingen met het land van herkomst sedertdien ingrijpend en op relevante wijze zijn gewijzigd.
- d) Dit punt weerspiegelt het beginsel dat bij de beoordeling van aanvragen om internationale bescherming de feitelijke omstandigheden in verband met het verzoek in hun geheel moeten worden beoordeeld. Wanneer de verzoeker bijvoorbeeld een kind of jongere is, dient men rekening te houden met voor kinderen specifieke vormen van schending van de mensenrechten bij de beoordeling van de vraag of een gegeven gevaar voldoende ernstig is om te worden gelijkgesteld met vervolging of andere ernstige schade.

Door te verwijzen naar de leeftijd wordt in dit lid met name de aandacht gevestigd op de potentiële kwetsbaarheid van minderjarigen en de bijzondere omstandigheden waarin hun verzoek om internationale bescherming wordt gedaan. Overeenkomstig artikel 3 van de Overeenkomst van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind van 1989 dient bij alle maatregelen in verband met kinderen het belang van het kind voorop te worden gesteld. Dit dwingende, impliciet in dit lid vervatte vereiste wordt uitdrukkelijk genoemd in de considerans, zodat het als hulpmiddel kan worden gebruikt bij de uitlegging van alle bepalingen van dit richtlijnvoorstel die betrekking hebben op minderjarigen. Met name dienen de lidstaten bij de beoordeling van een verzoek om internationale bescherming rekening te houden met:

- (a) het feit dat de leeftijd en de rijpheid van het kind en zijn ontwikkelingsstadium deel uitmaken van de feitelijke omstandigheden waarin het verzoek wordt gedaan;
- (b) het feit dat kinderen op andere wijze uitdrukking kunnen geven aan hun angsten dan volwassenen;
- (c) het feit dat kinderen waarschijnlijk slechts in beperkte mate bekend zijn met de omstandigheden in hun land van herkomst;
- (d) het bestaan van voor kinderen specifieke vormen van vervolging, zoals rekrutering in het leger, mensenhandel met het oog op seksueel misbruik en dwangarbeid.

In dit verband wordt er van uitgegaan dat de definitie van vluchteling, en met name de vijf gronden voor vervolging, ruim genoeg zijn opgezet om eventueel ook vluchtelingen in de kinderleeftijd te omvatten. Toch dient hun niet automatisch subsidiaire bescherming te worden verleend enkel omdat zij kinderen zijn.

Wanneer een vrouw om internationale bescherming verzoekt moet er rekening mee worden gehouden dat vervolging in de zin van het Verdrag van Genève de vorm kan aannemen van seksueel geweld of op andere geslachtsspecifieke wijze kan plaatsvinden. Ook wanneer er sprake is van een geslachtsspecifieke vorm van vervolging dient te worden nagegaan waarom er vervolging heeft plaatsgevonden. Zo kunnen vrouwelijke vluchtelingen bijvoorbeeld aan seksueel geweld worden

blootgesteld op grond van onder andere hun godsdienst, politieke overtuiging of nationaliteit. In deze gevallen is seksueel geweld louter een vorm van vervolging en kan elk van de in artikel 12 genoemde en op het Verdrag van Genève geïnspireerde gronden van toepassing zijn. Seksueel geweld ten aanzien van vrouwelijke vluchtelingen, zoals verminking van vrouwelijke geslachtsorganen, kan ook uitsluitend op seksuele gronden plaatsvinden. In dergelijke situaties zou dan de vervolgingsgrond “het behoren tot een bepaalde sociale groep” van toepassing kunnen zijn.

De Commissie erkent het belang en het nut van specifieke “richtsnoeren” voor de beoordeling van verzoeken van minderjarigen en vrouwen om internationale bescherming. Zij is echter niet van mening dat dergelijke richtsnoeren thans, in de eerste fase van het Gemeenschappelijke Europese asielstelsel, op EU-niveau dienen te worden ingevoerd, noch dat een richtlijn daarvoor het geschikte instrument is. Zij moedigt de lidstaten daarom aan dergelijke richtsnoeren op nationaal niveau in overleg met de UNHCR op te stellen.

- e) Een verzoek om internationale bescherming kan eveneens gebaseerd zijn op geloofwaardige aanwijzingen dat in het land van herkomst wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen gelden, die de vervolging van de verzoeker of het toebrengen van andere ernstige en ongerechtvaardigde schade aan de verzoeker toestaan of verschonen, en dat het aannemelijk is dat deze wettelijke bepalingen waarschijnlijk zullen worden toegepast. Er is geen sprake van een gegronde vrees indien de wettelijke bepalingen verouderd zijn en in de praktijk niet meer worden toegepast.

Artikel 8

Ter plaatse ontstane behoefte aan internationale bescherming

Dit artikel betreft het vraagstuk van een ter plaatse ingediend verzoek om internationale bescherming in gevallen waarin de behoefte aan deze bescherming zich eerst voortdoet wanneer de verzoeker zich reeds op het grondgebied van een lidstaat bevindt, meestal als gevolg van een wijziging in de omstandigheden in het land van herkomst.

1. Volgens dit lid heeft de vrees voor vervolging of andere ernstige schade niet reeds te hebben bestaan toen de betrokkene zijn of haar land van herkomst verliet. Een verzoek ter plaatse dat gebaseerd is op veranderingen die zich in het land van herkomst van de betrokkene sedert diens vertrek hebben voorgedaan wordt enkel erkend voor zover deze veranderingen voor de betrokkene aantoonbaar aanleiding geven tot een gegronde vrees voor vervolging of blootstelling aan andere ernstige schade.
2. Dit lid heeft betrekking op ter plaatse ingediende verzoeken die verband houden met de activiteiten van de betrokkene sedert deze zijn land van herkomst heeft verlaten. Een verzoek zal zonder meer als gegronde worden beschouwd wanneer de betrokken activiteiten bestaan uit het blijvend tot uitdrukking brengen van overtuigingen die de betrokkene reeds in het land van herkomst had en in verband waarmee hij internationale bescherming nodig heeft. Deze continuïteit is echter geen absolute voorwaarde maar kan een aanwijzing vormen voor de geloofwaardigheid van het verzoek.

In dit lid wordt tevens het vraagstuk van misbruik in verband met aanvragen *sur place* behandeld. Het feit dat de vrees voor vervolging of andere ernstige schade door eigen toedoen is ontstaan, behoeft op zichzelf niet noodzakelijk te betekenen dat deze vrees niet gegrond zou zijn en kan daarom aanleiding geven tot toekenning van een internationale beschermingsstatus. Wanneer echter redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de activiteiten van de betrokkene sedert deze het land van herkomst verliet enkel ten doel hadden de nodige voorwaarden te scheppen om een internationale beschermingsstatus te verwerven, kunnen de lidstaten ervan uitgaan dat deze activiteiten in beginsel geen aanleiding geven tot toekenning van een dergelijke bescherming en zijn zij gerechtigd de geloofwaardigheid van de verzoeker in twijfel te trekken. De lidstaten dienen er echter voor te zorgen dat de bevoegde instanties verzoekers erkennen als personen die internationale bescherming behoeven indien er met redelijke zekerheid kan worden aangenomen dat de in dit lid bedoelde activiteiten ter kennis zullen komen van de autoriteiten van het land van herkomst van de betrokkene en dat deze die activiteiten zullen beschouwen als bewijzen van een subversieve politieke of anderszins afwijkende mening of eigenschap, zodat er aanleiding is voor gegronde vrees voor vervolging of ernstige en ongerechtvaardigde schade.

Artikel 9

Oorsprong van schade en bescherming

Dit artikel handelt over het begrip bescherming van staatswege en gaat ervan uit dat de voornaamste overweging die ten grondslag ligt aan het Verdrag van Genève en de regelingen inzake subsidiaire bescherming is dat een ieder vrij moet kunnen zijn van vervolging of andere ernstige schade en dat hij of zij bij dreigende schade de daadwerkelijke bescherming van de staat moet kunnen inroepen.

1. Dit lid sluit aan bij de praktijk in de overgrote meerderheid van de lidstaten en de andere actoren op wereldniveau. Het bevestigt dat de vrees voor vervolging of blootstelling aan ernstige ongerechtvaardigde schade ook gegrond kan zijn wanneer het gevaar ervan niet enkel uitgaat van de staat maar ook van partijen of organisaties die de staat beheersen of van niet-overheidsactoren wanneer de staat geen daadwerkelijke bescherming kan of wil bieden. De bron van de vervolging of de ernstige ongerechtvaardigde schade doet niet ter zake. Nagegaan moet worden of een verzoeker in het land van herkomst daadwerkelijke bescherming kan inroepen tegen de schade of de dreigende schade. Indien de vervolging of de andere ernstige ongerechtvaardigde schade uitgaat van de staat is de betrokken vrees gegrond omdat er de facto in het land van herkomst geen concrete mogelijkheid bestaat om bescherming in te roepen. Indien het gevaar uitgaat van niet-overheidsactoren is deze vrees enkel gegrond indien de staat *niet bereid* of in feite *niet in staat is* bescherming te bieden tegen een dergelijk gevaar.
2. Volgens dit lid dient er te worden beoordeeld of bescherming door de staat kan worden ingeroepen en hoe doeltreffend deze eventueel is. Er moet worden gezorgd voor een stelsel van binnenlandse bescherming en voor regelingen op het gebied van de opsporing, vervolging en bestraffing van handelingen die vervolging inhouden of tot ernstige schade leiden. Het gaat hierbij om de vraag of een dergelijk stelsel als geheel een adequate en toegankelijke bescherming biedt aan alle leden van de bevolking. Voorwaarde voor een daadwerkelijke bescherming is dat de staat het

stelsel moet kunnen en willen toepassen op zodanige wijze dat het gevaar van vervolging of andere ernstige schade in feite minimaal is.

In de eerste fase van deze beoordeling, waarbij moet worden uitgemaakt of de betrokken staat passende maatregelen heeft genomen of waarschijnlijk zal nemen om het toebrengen van schade te verhinderen moeten de lidstaten rekening houden met de volgende factoren:

- (a) *de algemene omstandigheden in het land van herkomst;*
- (b) *de medeplichtigheid van de staat wat betreft het toebrengen van de desbetreffende schade;*
- (c) *het karakter van het beleid dat de staat ten aanzien van deze problematiek voert; is er een strafrecht van kracht waarbij gewelddadige aanvallen van vervolgers overeenkomstig de ernst van hun misdrijven worden bestraft?*
- (d) *de invloed die vermeende vervolgers hebben op functionarissen van de staat;*
- (e) *zijn de officiële maatregelen doeltreffend of worden zij slechts voor de vorm genomen? zijn de strafvervolgingsinstanties bereid overtreeders op te sporen, te vervolgen en te bestraffen?*
- (f) *is de passiviteit van de staat systematisch?*
- (g) *is er sprake van weigering van diensten door de staat?*
- (h) *treft de staat maatregelen om het toebrengen van schade te voorkomen?*

In de tweede fase van deze beoordeling, waarin moet worden uitgemaakt of de verzoeker voldoende toegang heeft tot bescherming van staatswege, dienen de lidstaten rekening te houden met de volgende factoren:

- (i) *door de verzoeker ingediende bewijsmiddelen dat de vermeende vervolgers in feite niet onder gezag staan van de staat;*
- (j) *de kwaliteit van de bescherming die de verzoeker eventueel geniet, waarbij moet worden bedacht dat de verzoekers als groep rechtsbescherming niet mag worden ontzegd;*
- (k) *eventuele pogingen van de verzoeker om bescherming te verkrijgen van functionarissen van de staat en de reactie van de staat hierop.*

3. In dit lid wordt voortgebouwd op de in het vorige gevolgde redenering. Nadat is vastgesteld dat het mogelijk is een gegronde vrees te hebben voor vervolging of andere ernstige schade vanwege niet-overheidsactoren, worden in dit lid de beperkte voorwaarden aangegeven waaronder niet-overheidsinstanties op overeenkomstige wijze als erkende staten kunnen worden beschouwd als potentiële beschermers. Dit veronderstelt dat een internationale organisatie zoals de VN of de NAVO of een stabiele op een staat gelijkende instantie zeggenschap heeft over het grondgebied waarnaar de terugkeer wordt voorgesteld en dat deze bereid en in staat is om bepaalde rechten gelding te verschaffen en individuele personen op soortgelijke

wijze als een internationaal erkende staat te beschermen tegen schade zolang zulks nodig is.

Artikel 10

Binnenlandse bescherming

Dit artikel betreft de mogelijkheid van een vlucht voor respectievelijk bescherming tegen vervolging of andere ernstige schade op het grondgebied van het land van herkomst. Overeenkomstig het beginsel dat internationale bescherming tegen schade eerst vereist is wanneer de betrokkene niet door de eigen staat wordt beschermd, kunnen de lidstaten verzoeken om internationale bescherming af te wijzen wanneer kan worden aangetoond dat althans een deel van het land van herkomst op doeltreffende wijze wordt beschermd en de verzoeker daarheen bijgevolg zonder meer kan worden teruggezonden.

1. Volgens dit lid is voorwaarde voor het binnenlands beschermingsalternatief dat de lidstaten de feiten in verband met een verzoek om internationale bescherming in aanmerking nemen alvorens zij nagaan of de verzoeker zonder meer kan worden teruggezonden. Het binnenlands beschermingsalternatief mag echter eerst worden overwogen indien het verzoek om internationale bescherming is ingewilligd. Met andere woorden, enkel wanneer de verzoeker aantoont dat hij of zij een gegronde vrees heeft te worden blootgesteld aan vervolging of andere ernstige schade in een deel van het land van herkomst, dient te worden onderzocht of deze vrees in een ander deel van dat land ongegrond zou zijn. Hierbij dient ook te worden beoordeeld of in het land van herkomst zonder meer aanspraak kan worden gemaakt op een doeltreffende bescherming tegen vervolging of andere ernstige schade. Aangezien ervan moet worden uitgegaan dat een nationale regering het recht heeft op het gehele nationale grondgebied op te treden, zal de betrokkene zeer waarschijnlijk geen binnenlandse bescherming vinden wanneer de vervolging van de nationale regering uitgaat of door deze wordt geïnstigeerd. Binnenlandse bescherming is in de regel mogelijk wanneer de dreiging van schade uitgaat van een niet-overheidsinstantie.
2. In dit lid wordt aangegeven met welke factoren rekening moet worden gehouden wanneer wordt beslist of de vrees voor terugkeer naar een deel van het land van herkomst gegrond is. Zo bevat het bepaalde minimumvoorwaarden op grond waarvan moet worden vastgesteld of een persoon die om internationale bescherming verzoekt deze status kan worden geweigerd en of de betrokkenen naar een deel van het grondgebied van het land van herkomst, respectievelijk het land van de gewone verblijfplaats overeenkomstig lid 1 kunnen worden teruggezonden. Bij de beoordeling van de vraag of er aanleiding is de betrokkene te repatriëren naar de voorgestelde plaats dient rekening te worden gehouden met de veiligheid en de politieke en sociale omstandigheden in het desbetreffende deel van het land en met de specifieke behoefte aan bescherming van de verzoeker.

HOOFDSTUK III

Voorwaarden voor de vluchtelingenstatus

In het voorgaande hoofdstuk werd vastgesteld aan welke algemene voorwaarden moet worden voldaan om hetzij de vluchtelings-, hetzij de subsidiaire beschermingsstatus te verkrijgen. Tevens werden de begrippen gegrondheid, Oorsprong van schade en bescherming uiteengezet. Onderwerp van het onderhavige hoofdstuk zijn die aspecten welke uitsluitend betrekking hebben op de erkenning als vluchteling, met name het begrip vervolging en gronden voor vervolging. Hierbij werd uitgegaan van het Gemeenschappelijk standpunt en het Verdrag van Genève, hoewel het begrip vervolging in het Verdrag van Genève niet wordt gedefinieerd.

Artikel 11

De aard van de vervolging

In dit artikel worden een aantal principes aangegeven voor de interpretatie van het begrip vervolging.

1. Aangezien het begrip vervolging in de tijd niet begrensd is, dient het flexibel en breed te worden uitgelegd, om ervoor te zorgen dat ook nieuwe vormen van vervolging, op grond waarvan personen als vluchteling kunnen worden erkend, daaronder vallen.
 - (a) Ingevolge dit punt worden handelingen uitsluitend als vervolging aangemerkt wanneer zij opzettelijk, aanhoudend of stelselmatig plaatsvonden, en zij dermate ernstig zijn dat een terugkeer naar het land van herkomst uitgesloten is. Bovendien moeten zij terug te voeren zijn op één van de in artikel 1 A van het Verdrag van Genève genoemde gronden, die in artikel 12, de leden 1 tot en met 5 nader worden toegelicht. De herhaling van discriminerende maatregelen, die ieder op zich niet voldoen aan het criteria van vervolging, kan er echter in combinatie toe leiden dat er een geldige aanspraak op erkenning van de hoedanigheid van vluchteling ontstaat.
 - (b) Dit punt heeft betrekking op de vervolging in de vorm van administratieve, politieke en/of gerechtelijke maatregelen die op zichzelf het karakter hebben van vervolging, dan wel naar de vorm legaal zijn maar met het oog op vervolging worden misbruikt, of die in overtreding van de wet worden uitgevoerd en voldoende ernstig zijn om een terugkeer naar het land van herkomst uit te sluiten. Algemene maatregelen tot handhaving van de openbare orde, de nationale veiligheid of de volksgezondheid houden in de regel geen vervolging in voor zover aan de in het internationale recht vastgelegde voorwaarden voor een rechtmatige beperking van of afwijking van verplichtingen op het gebied van mensenrechten is voldaan.
 - (c) De punten (i) en (ii) betreffen de rechtmatige strafvervolging. Strafvervolging of bestraffing wegens overtreding van een algemeen geldende wettelijke bepaling zal doorgaans niet gelijk staan met vervolging. De zaken staan echter anders wanneer de staat van herkomst bij de strafvervolging en het vellen van vonnissen discriminerend optreedt, wanneer hij discriminerende of onmenselijke straffen oplegt of wanneer in de wetgeving van die staat de

uitoefening van fundamentele internationale mensenrechten wordt gecriminaliseerd, dan wel personen tot handelingen worden gedwongen die in strijd zijn met de fundamentele normen van het internationale recht.

- (d) Ingevolge dit punt, dat betrekking heeft op de militaire dienst, betekent een strafrechtelijke vervolging of bestraffing wegens een weigering de algemene dienstplicht te vervullen in de regel geen vervolging, ongeacht de vraag of deze weigering op gewetensbezwaren berust of de vorm aanneemt van niet-opvolging van het oproepingsbevel, vlucht of desertie. De zaken staan echter anders wanneer de staat van herkomst de verzoeker de toegang tot een eerlijk proces weigert, dan wel bij de oproeping, de taakverdeling of de vaststelling van de voorwaarden waaronder de dienst moet worden vervuld discriminerend optreedt of discriminerende sancties wegens het niet-nakomen van verplichtingen in verband met de militaire dienst oplegt en de verzoeker bijgevolg een onevenredige of buitensporige straf te wachten zou staan, of wanneer personen met ernstige politieke, godsdienstige of morele bezwaren tegen de militaire dienst geen zinvol en niet-discriminerend alternatief wordt geboden.

In oorlogs- of conflictsituaties kan een strafrechtelijke vervolging of bestraffing wegens een weigering de algemene dienstplicht te vervullen op zichzelf gelijkstaan met vervolging wanneer de betrokkene kan aantonen dat de dienstplicht inhoudt dat hij of zij moet deelnemen aan militaire acties die hij of zij op grond van eerlijke en diepgevoelde morele, godsdienstige of politieke overtuigingen of wegens andere gerechtvaardigde gewetensbezwaren ten stelligste afwijst. Dergelijke gewetensbezwaren zijn gemakkelijker te bewijzen wanneer de militaire acties waaraan de betrokkene zou moeten deelnemen in strijd zijn met de fundamentele regels van het menselijk gedrag en/of door de internationale gemeenschap worden veroordeeld. Dit is evenwel geen absolute voorwaarde, aangezien, ook indien de militaire acties in het algemeen in overeenstemming zijn met het oorlogsrecht, de betrokkene gerechtvaardigde gewetensbezwaren kan hebben. Dit kan het geval zijn wanneer de betrokkene behoort tot een etnische minderheid en van hem wordt verlangd deel te nemen aan militaire acties tegen deze minderheid.

2. In dit lid wordt nader ingegaan op het karakter van de vervolging, respectievelijk de gronden voor vervolging doordat een aantal fundamentele beginselen wordt vastgelegd waarnaar de lidstaten zich hebben te richten. Voorwaarde voor de erkenning als vluchteling is steeds de gegronde vrees voor vervolging in combinatie met ten minste één van de vijf gronden die in het Verdrag van Genève worden genoemd en die in artikel 13 van deze richtlijn worden toegelicht.

- (a) Dit punt betreft de auteurs van de vervolging. Er is uiteraard sprake van vervolging wanneer deze uitgaat van de staat zelf of van partijen of organisaties die de staat beheersen. Het ligt voor de hand dat onder deze omstandigheden een doeltreffende bescherming tegen de gevreesde of geleden schade niet mogelijk is. De vervolging kan echter ook uitgaan van niet-overheidsactoren wanneer de staat *niet in de gelegenheid of niet bereid is* doeltreffende bescherming tegen vervolging te bieden. In deze gevallen dient, mits aan de overige in de richtlijn genoemde criteria wordt voldaan, eveneens de vluchtelingenstatus te worden toegekend.

- (b) Dit punt betreft het geval dat één van de in het Verdrag van Genève genoemde gronden voor vervolging van toepassing is op de verzoeker. Het doet daarbij niet ter zake of de gronden waarop de vrees voor vervolging gebaseerd is reëel zijn, dan wel of deze de verzoeker door de staat van herkomst of door niet-overheidsactoren enkel worden toegeschreven. Zo kan er reeds sprake zijn van vervolging op grond van een aan een persoon toegeschreven politieke overtuiging wanneer de vervolger van mening is dat deze een bepaald politiek standpunt vertegenwoordigt; of dit werkelijk het geval is speelt daarbij geen rol.
- (c) Deze alinea heeft betrekking op de problematiek van algemene onderdrukking of gewelddadigheid. De neiging zou kunnen bestaan om verzoekers die, soms in groten getale, gebieden zijn ontvlucht waar onderdrukking en gewelddadigheid wijdverbreid zijn de status van vluchteling te weigeren omdat zij zo talrijk zijn of hun situatie gelijk op die van vele anderen. Deze personen hebben er niettemin recht op als vluchteling te worden erkend wanneer hun gegronde vrees voor vervolging in wezen verband houdt met hun ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging. Enkel wanneer geen van deze vijf gronden in nauw verband staat met de vrees voor vervolging zijn de lidstaten gerechtigd in plaats daarvan de subsidiaire beschermingsstatus toe te kennen. Ook al is er bij vluchtelingen voor burgeroorlogen en personen die binnenlandse of grootschalige gewapende conflicten ontvluchten niet noodzakelijk sprake van vluchtelingen in de zin van het Verdrag van Genève, toch dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat hun de vluchtelingenstatus niet automatisch wordt ontzegd.

Artikel 12

De gronden van vervolging

In dit artikel worden de beginselen toegelicht die in verband met de gronden van vervolging in aanmerking moeten worden genomen. Daarbij wordt grotendeels uitgegaan van het Verdrag van Genève en het Gemeenschappelijk standpunt. Er worden dus geen nieuwe gronden aangevoerd die in deze instrumenten niet uitdrukkelijk of impliciet worden erkend.

- a) Dit punt bevat regels voor de interpretatie van het begrip “ras”, dat in zeer ruime zin moet worden opgevat, zodat rekening wordt gehouden met allerlei etnische groepen en met alle mogelijke sociologische aspecten van dit begrip. Vervolging op grond van het ras moet voornamelijk worden aangenomen in gevallen waarin de pleger van de vervolging de door hem vervolgte personen op grond van een feitelijk of verondersteld verschil beschouwt als behorend tot een andere raciale groep dan de zijne en wanneer daarin de grond voor zijn optreden of de vrees voor vervolging is gelegen.
- b) Dit punt bevat regels voor de uitlegging van het begrip “godsdienst”, dat door de lidstaten zodanig dient te worden geïnterpreteerd dat het theïstische, niet-theïstische en atheïstische geloofsovertuigingen omvat. Er kan ook sprake zijn van vervolging op godsdienstige gronden wanneer deze gericht is tegen een persoon die geen godsdienstige overtuiging heeft, zich niet bij een bepaalde godsdienst aansluit of weigert zich volledig of ten dele te richten naar de met een godsdienst geassocieerde ritussen en gebruiken.

- c) Dit punt betreft regels voor de uitlegging van het begrip “nationaliteit”, dat niet uitsluitend in de zin van staatsburgerschap mag worden opgevat, maar ook het behoren tot een etnische, culturele of linguïstische groep betekent en het begrip “ras” kan overlappen.
- d) Dit punt bevat regels voor de interpretatie van de zinsnede “het behoren tot een bepaalde sociale groep”, een formulering die bewust algemeen is gehouden en die ruim dient te worden uitgelegd. Een groep kan op grond van een fundamenteel kenmerk, zoals het geslacht, de seksuele gerichtheid, de leeftijd, de familiebanden of op historische gronden worden gedefinieerd, dan wel op grond van een eigenschap die dermate fundamenteel is voor de identiteit of de morele integriteit dat van de betrokkene niet mag worden geëist de banden met die groep te verbreken; dit geldt bijvoorbeeld voor lidmaatschap van een vakbond of het behoren tot een organisatie voor mensenrechten.

De formulering is niet beperkt tot exact omschreven kleine groepen van personen; ook is niet vereist dat de betrokkene zich vrijwillig bij de groep heeft aangesloten of dat er de facto verbondenheid tussen de leden van de groep bestaat. De verwijzing naar het geslacht of de seksuele gerichtheid betekent niet dat vrouwen en homoseksuelen zich in alle gevallen op deze grond voor vervolging kunnen beroepen. Of deze van toepassing is hangt van de gegeven omstandigheden en de situatie in het land van herkomst, evenals van de kenmerken van de vervolging en de vervolgte personen af.

Daarenboven dient deze uitdrukking zo te worden uitgelegd dat daaronder ook groepen van personen vallen die volgens de wet als “minderwaardig” of als “mensen van tweede categorie” worden beschouwd, zodat vervolging door particulieren of andere niet-overheidsactoren stilzwijgend wordt geduld, evenals groepen ten opzichte waarvan de staat het recht op discriminerende wijze hanteert en ten aanzien waarvan hij weigert de wet met het oog op hun bescherming toe te passen. Dit kan het geval zijn wanneer vrouwen in staten waarin zij op grond van hun geslacht of hun sociale positie als gehuwde vrouwen, dochters, weduwen of zusters geen daadwerkelijke bescherming kunnen verkrijgen tegen misbruik in de vorm van huiselijk geweld, inclusief seksueel geweld en verminkingen.

- e) Dit punt bevat regels voor de uitlegging van het begrip “politieke overtuiging”. Het vertegenwoordigen van een andere politieke overtuiging dan die van de regering is op zichzelf nog geen grond voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus. De verzoeker moet ook aantonen dat de autoriteiten bekend zijn met zijn politieke overtuiging of deze waarschijnlijk te weten zullen komen, dan wel dat zij hem een politieke overtuiging toeschrijven die door deze autoriteiten niet wordt geduld en dat de betrokkene, gezien de situatie in het land van herkomst, gevaar loopt wegens zijn overtuiging te worden vervolgd. Als politiek moet een overtuiging ook worden beschouwd wanneer de meningen of de desbetreffende handelingen van de verzoeker objectief onbeduidend zijn of wanneer hijzelf zijn overtuiging niet als politiek beschouwt of wenst te beschouwen. Ook een handeling kan een uitdrukking van een politieke overtuiging zijn of als zodanig door de auteur van de vervolging worden beschouwd.

Beëindiging van de vluchtelingenstatus

1. Dit artikel betreft situaties waarin de vluchtelingenstatus blijft bestaan totdat een van de beëindigingsclausules vervat in artikel 1 (C) van het Verdrag van Genève in werking treedt.

(a) Hernieuwde vrijwillige inroeping van de nationale bescherming

Volgens dit punt heeft een vluchteling die de instanties van zijn land van herkomst vrijwillig om een vorm van diplomatieke bescherming verzoekt welke enkel beschikbaar is voor onderdanen van dat land, zoals de verstrekking of verlenging van een nationaal paspoort, en die deze bescherming ook verkrijgt de vluchtelingenstatus niet langer nodig. Wanneer het contact tussen de vluchteling en de diplomatieke vertegenwoordiging van zijn land van herkomst toevallig tot stand is gekomen is het onwaarschijnlijk dat de vluchteling het in dit verband vereiste voornemen had de bescherming van die staat in te roepen.

(b) Het vrijwillig opnieuw verwerven van de nationaliteit

Ingevolge dit punt wordt een persoon die de nationaliteit van zijn of haar land van herkomst heeft verloren en deze vrijwillig opnieuw verzoekt en verkrijgt de vluchtelingenstatus ontnomen. Het opnieuw verkrijgen van de nationaliteit *de jure* volstaat op zichzelf nog niet voor de toepassing van deze beëindigingsclausule. In het Handboek is bepaald dat, wanneer de nationaliteit op grond van een wet of decreet wordt toegekend, dit niet noodzakelijk betekent dat de nationaliteit vrijwillig is verworven, tenzij deze uitdrukkelijk of stilzwijgend wordt geaccepteerd.

(c) Verwerving van een nieuwe nationaliteit

Volgens dit punt kan de vluchtelingenstatus worden ingetrokken wanneer de betrokkene een nieuwe nationaliteit verwerft en de bescherming geniet van het land van zijn of haar nieuwe nationaliteit. Het verwerven van de nationaliteit *de jure* volstaat op zich nog niet voor de toepassing van deze beëindigingsclausule; ook moet de bescherming van het betrokken land gewaarborgd zijn. Volgens het Handboek kan, wanneer de internationale beschermingsstatus als gevolg van het verkrijgen van een nieuwe nationaliteit is beëindigd en ook deze nieuwe nationaliteit vervolgens verloren is gegaan, deze beschermingsstatus naar gelang van de omstandigheden die tot het verlies van de nationaliteit hebben geleid weer van kracht worden.

(d) Vrijwillige hernieuwde vestiging in het land van herkomst

Deze bepaling betreft vluchtelingen die naar hun land van herkomst terugkeren. Wanneer de betrokkene geregeld heen en weer reist houdt hij of zij op vluchteling te zijn. Of dit werkelijk het geval is dient in elk individueel geval op grond van objectieve feiten te worden beoordeeld. In het algemeen dient ervan te worden uitgegaan dat regelmatig bezoek aan het land van herkomst binnen een gegeven periode gelijkstaat met een hernieuwde vestiging in het betrokken land. Dit is met name het geval wanneer de vluchteling gebruik maakt van de sociale en welzijnsvoorzieningen die doorgaans bestemd zijn voor de burgers van dat land.

(e) Verandering van omstandigheden in het land van herkomst

Dit punt betreft de beëindiging van de vluchtelingenstatus als gevolg van verandering van omstandigheden in het land van herkomst. Overeenkomstig het Handboek en de praktijk van de staat moeten dergelijke veranderingen zo ingrijpend en duurzaam zijn dat de gegronde vrees van de vluchteling voor vervolging wegvalt. Een ingrijpende verandering van omstandigheden dient echter niet gelijk te worden gesteld met een verbetering van de situatie in het land van herkomst. Tevens dient te worden nagegaan of er sprake is van een fundamentele wijziging van grote politieke of sociale betekenis en of deze tot stabiele machtsstructuren heeft geleid die verschillen van die op grond waarvan de vluchteling een gegronde vrees voor vervolging had. Een algehele politieke omschakeling is het meest voor de hand liggende voorbeeld van een ingrijpende verandering van omstandigheden, hoewel ook het houden van democratische verkiezingen, de afkondiging van een amnestie, het intrekken van een repressieve wetgeving of het ontmantelen van vroegere structuren op een dergelijke omschakeling kunnen wijzen.

Een gewijzigde situatie die echter tegelijk tekenen van instabiliteit blijft vertonen, kan per definitie niet als duurzaam worden beschouwd. Er moeten objectieve en verifieerbare bewijzen zijn dat de mensenrechten in het betrokken land in het algemeen worden geëerbiedigd en dat met name de factoren die aanleiding gaven tot de gegronde vrees voor vervolging van de vluchteling voorgoed uit de wereld zijn geholpen. Bijzondere aandacht dient hierbij te worden besteed aan concrete ontwikkelingen zoals de georganiseerde repatriëring van vluchtelingen, de ervaringen van personen die zijn teruggekeerd alsmede de berichten van onafhankelijke waarnemers.

De lidstaat die zich op deze beëindigingsclausule beroept moet verzekeren dat aan personen die het land om dwingende, op vroegere vervolging of het ondergaan van ernstige en niet-gerechtigde schade berustende gronden niet wensen te verlaten een passende status wordt toegekend en dat zij verworven rechten behouden. Hetzelfde geldt voor personen van wie niet kan worden verwacht dat zij de lidstaat zullen verlaten, gezien hun langdurige verblijf aldaar en de daaruit voortvloeiende sterke familie-, sociale en economische banden in het betrokken land.

(f) Verandering van de omstandigheden in het land van de gewone verblijfplaats

Dit punt is identiek aan 1), e), afgezien van het feit dat het betrekking heeft op vluchtelingen die ten tijde van de toekenning van de vluchtelingenstatus geen nationaliteit bezaten en dat de vrees voor vervolging niet met de nationaliteit maar met de terugkeer naar het land van de gewone verblijfplaats verband hield.

2. Volgens het internationale vluchtelingenrecht en de gangbare praktijk mag een beslissing tot intrekking van de vluchtelingenstatus enkel op basis van objectieve en controleerbare gegevens worden genomen en dient ieder geval afzonderlijk te worden onderzocht. Bovendien moet de betrokkene in de gelegenheid worden gesteld de beslissing te betwisten. Dergelijke normen waren reeds vervat in diverse bepalingen van de richtlijn betreffende minimumnormen voor procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus. De onderhavige bepaling beoogt echter uitsluitend een minimumnorm op te stellen voor gevallen waarin de vluchtelingenstatus moet worden beëindigd: de staat die de

bescherming niet langer wenst te verlenen draagt de bewijslast, d.w.z. hij moet aantonen dat hij daartoe gerechtigd is.

Artikel 14

Uitsluiting van de vluchtelingenstatus

1. In dit lid is het beginsel vervat dat personen op wie een van de uitsluitingsclausules van artikel 1 D, E of F van het Verdrag van Genève van toepassing is niet als vluchteling worden erkend. Uitsluiting kan eveneens geschieden wanneer feiten die uitsluiting motiveren eerst bekend worden nadat de internationale bescherming is toegekend.

Deze richtlijn is niet van toepassing op verzoekers voor wie het volgende geldt:

(a) Bescherming of bijstand van de Verenigde Naties

Dit punt heeft betrekking op de uitsluitingsclausule vervat in artikel 1 (D) van het Verdrag van Genève, dat betrekking heeft op personen die bescherming of bijstand genieten van andere organen of organisaties van de Verenigde Naties dan de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen. Deze uitsluitingsclausule is tot stand gekomen in verband met de Palestijnse vluchtelingen, die bescherming genieten van de Organisatie van de Verenigde Naties voor hulpverlening aan Palestijnse vluchtelingen in het Nabije Oosten (UNRWA). Deze uitsluitingsclausule is enkel van toepassing wanneer de bescherming of bijstand van de VN-organisatie tot gevolg heeft dat de gegronde vrees van de betrokkene voor vervolging op den duur geen reden van bestaan meer heeft.

Een persoon wordt enkel op grond van de bescherming of bijstand van de Verenigde Naties van de vluchtelingenstatus uitgesloten wanneer hij deze bescherming of bijstand genoot alvorens hij om asiel verzocht en hem de bescherming of bijstand nooit werd onttrokken. Uitsluiting op grond van deze clausule kan niet plaatsvinden wanneer de betrokkene in verband met omstandigheden waarover hij of zij geen invloed heeft niet kan terugkeren naar de plaats waar hij in beginsel aanspraak kan maken op de bescherming of bijstand van de Verenigde Naties. Wordt een dergelijke bescherming of bijstand om enigerlei reden niet langer toegekend, zonder dat de situatie van de betrokkene overeenkomstig de desbetreffende resoluties van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties definitief geregeld is, dan kan de betrokkene zich ipso facto op deze richtlijn beroepen.

(b) Rechten in het land van verblijf

Dit punt heeft betrekking op de in artikel 1 (E) van het Verdrag van Genève genoemde situaties. Zo kan toekenning van de vluchtelingenstatus worden geweigerd wanneer een asielzoeker door de bevoegde instanties van het land waarin hij zich heeft gevestigd, wordt erkend als drager van de rechten en verplichtingen die aan het bezit van de nationaliteit van dit land verbonden zijn. Een kort, respectievelijk tijdelijk verblijf in de betrokken staat mag geen reden zijn voor uitsluiting. Uitsluiting is enkel gerechtvaardigd wanneer een algehele bescherming tegen deportatie of uitzetting verzekerd is.

(c) Verzoekers die niet in aanmerking komen voor internationale bescherming

Door deze bepaling worden de lidstaten verplicht om, teneinde de integriteit en geloofwaardigheid van het Verdrag van Genève in stand te houden, verzoekers op wie artikel 1 F van het Verdrag van Genève van toepassing is de vluchtelingenstatus niet toe te kennen.

- (i) Onder de hier bedoelde misdrijven dienen misdrijven te worden verstaan die zijn gedefinieerd in internationale instrumenten waarbij de lidstaten partij zijn of in resoluties van de Verenigde Naties of andere internationale of regionale organisaties, voor zover deze resoluties door de lidstaten zijn aangenomen.
 - (ii) Bij de toepassing van dit punt dient de zwaarte van de te verwachten vervolging te worden afgewogen tegen het karakter van het misdrijf dat de betrokkene ten laste wordt gelegd. Buitengewoon wrede handelingen kunnen door de lidstaten als ernstige niet-politieke misdrijven worden aangemerkt, ook wanneer wordt beweerd dat daarmee politieke oogmerken werden nagestreefd.
 - (iii) Dit punt weerspiegelt het feit dat de in het Handvest van de Verenigde Naties neergelegde fundamentele beginselen de betrekkingen van de leden van de VN onderling en met de internationale gemeenschap als geheel dienen te regelen. Indien een asielzoeker deze beginselen heeft geschonden, kan hij worden uitgesloten van de vluchtelingenstatus.
2. De uitsluitingsgronden mogen enkel gebaseerd zijn op het persoonlijke en bewuste gedrag van de betrokkene.
 3. De betrokkene kan in de desbetreffende lidstaat een beroepsprocedure inleiden. De desbetreffende procedurevoorschriften zijn vervat in het voorstel voor een richtlijn betreffende minimumnormen voor procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus.
 4. Dit lid houdt in dat de verplichting personen die de vluchtelingenstatus niet verdienen, deze status ook te onthouden, de verplichtingen die ingevolge het internationaal recht op de lidstaten rusten niet aantast; dit geldt met name voor verplichtingen uit hoofde van het Europees Mensenrechtenverdrag.

HOOFDSTUK IV

Voorwaarden voor de subsidiaire bescherming

In dit hoofdstuk wordt de “subsidiaire bescherming”, een vorm van internationale bescherming die de in hoofdstuk III behandelde “vluchtelingenstatus” aanvult, nader gedefinieerd. Er bestaat geen specifieke EU-wetgeving inzake subsidiaire of aanvullende bescherming, maar het EVRM en de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens vormen een juridisch bindend kader, waarvan werd uitgegaan bij het vaststellen van de categorieën van begunstigden in het kader van dit voorstel. Met de in dit hoofdstuk genoemde categorieën en definities worden niet volledig nieuwe groepen beoogd van personen die bescherming van de zijde van de lidstaten behoeven, maar zij dienen ter verduidelijking en codificatie van de bestaande praktijk. De drie in het hiernavolgende artikel genoemde

categorieën zijn grotendeels geïnspireerd op de uiteenlopende methoden van de lidstaten en behelzen de beste procedures.

Artikel 15

De gronden voor toekenning van subsidiaire bescherming

Wanneer op grond van het bepaalde in artikel 5, lid 2, is vastgesteld dat een verzoeker mogelijk onder de werkingssfeer van dit hoofdstuk valt, dienen de lidstaten met inachtneming van drie afzonderlijke gronden, die elkaar eventueel kunnen overlappen, na te gaan of de betrokkene in aanmerking komt voor de subsidiaire beschermingsstatus.

- a) Dit punt betreft foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing en is geïnspireerd op artikel 3 van het EVRM. Wanneer de lidstaten onderzoeken of een verzoeker op grond van dit criterium aanspraak kan maken op subsidiaire bescherming dienen zij geen strengere maatstaven aan te leggen dan door het EVRM wordt voorgeschreven; zoals echter in hoofdstuk II is vastgesteld moet het verzoek in ieder geval gegrond zijn.
- b) Dit punt heeft betrekking op een gegronde vrees voor schending van andere mensenrechten. Wanneer de lidstaten nagaan of de subsidiaire beschermingsstatus uit hoofde van deze grond moet worden toegekend, dienen zij ten volle rekening te houden met hun verplichtingen ingevolge instrumenten op het gebied van de mensenrechten zoals het EVRM, hoewel dit enkel moet worden toegepast in gevallen waarin er daadwerkelijk behoefte bestaat aan internationale bescherming. Met name moeten zij onderzoeken of de terugkeer van de verzoeker naar het land van herkomst, respectievelijk het land van de gewone verblijfplaats zou kunnen leiden tot ernstige en niet-gerechtvaardigde schade als gevolg van schending van een van de mensenrechten en of zij in dit verband een extraterritoriale verplichting tot bescherming hebben.
- c) Dit punt heeft betrekking op situaties waarin personen uit hun land van herkomst werden verdreven en er niet meer naar kunnen terugkeren. Deze bepaling geldt onverminderd artikel 11, lid 2, onder c), en is ontleend aan artikel 2, onder c), van de Richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden. Indien subsidiaire bescherming wordt toegekend, moeten de verzoekers echter individueel aantonen dat zij een gegronde vrees voor hun leven hebben. Ook wanneer de gronden voor deze vrees niet specifiek zijn voor het individu, moet iedere verzoeker aantonen dat de vrees in zijn individuele geval gegrond is. De lidstaten zijn verplicht tot deze categorie die personen te rekenen welke in het kader van een door de Raad erkende “massale toestroom” aankomen; het is bijgevolg logisch en passend ook met deze personen rekening te houden wanneer zij individueel aankomen en niet voldoen aan de voorwaarden om als vluchteling te worden erkend.

Artikel 16

Beëindiging van de subsidiaire beschermingsstatus

1. Dit lid bevat het beginsel dat de subsidiaire beschermingsstatus van kracht blijft totdat de bevoegde instanties hebben vastgesteld dat deze bescherming niet langer nodig is omdat de reden voor de toekenning van de bescherming is komen te vervallen.
2. In dit lid wordt opnieuw bevestigd dat de subsidiaire bescherming kan worden ingetrokken wanneer de verandering van omstandigheden in het land van herkomst, respectievelijk het land van de gewone verblijfplaats zo ingrijpend en duurzaam is dat er geen subsidiaire bescherming meer nodig is. Een ingrijpende verandering van omstandigheden mag niet worden gelijkgesteld met een verbetering van de situatie in het land van herkomst. Ook moet worden nagegaan of er sprake is van een fundamentele wijziging van grote politieke of sociale betekenis, en of deze tot stabiele machtsstructuren heeft geleid die verschillen van die op grond waarvan de vluchteling een gegronde vrees voor vervolging koesterde. Een algehele politieke omschakeling is het meest voor de hand liggende voorbeeld van een ingrijpende verandering van omstandigheden, hoewel ook het houden van democratische verkiezingen, de afkondiging van een amnestie, de intrekking van een repressieve wetgeving of de ontmanteling van vroegere structuren op een dergelijke omschakeling kunnen wijzen.

Een situatie die weliswaar veranderd is maar nog steeds tekenen van instabiliteit vertoont is per definitie niet duurzaam. Er moeten objectieve en verifieerbare bewijzen zijn dat de mensenrechten in het betrokken land in het algemeen worden geëerbiedigd en in het bijzonder dat de factoren die aanleiding gaven tot de gegronde vrees van de begunstigde van subsidiaire bescherming om niet-gerechtvaardigde schade te ondergaan voorgoed uit de wereld zijn geholpen. Bijzondere aandacht dient daarbij te worden besteed aan concrete ontwikkelingen zoals de georganiseerde repatriëring van vluchtelingen, de ervaringen van personen die zijn teruggekeerd en de berichten van onafhankelijke waarnemers.

Artikel 17

Uitsluiting van de subsidiaire beschermingsstatus

1. Ingevolge dit artikel mogen de lidstaten verzoekers op wie deze bepalingen van toepassing zijn geen subsidiaire bescherming verlenen. Deze uitsluiting kan ook plaatsvinden wanneer de feiten die aanleiding geven tot de uitsluiting eerst bekend worden nadat de betrokkene de internationale beschermingsstatus is toegekend.

De richtlijn is niet van toepassing op verzoekers voor wie het volgende geldt:

- (a) tot de in dit punt bedoelde misdrijven dienen misdrijven te worden verstaan die zijn gedefinieerd in internationale instrumenten waarbij de lidstaten partij zijn of in resoluties van de Verenigde Naties of andere internationale of regionale organisaties, voor zover deze resoluties door de lidstaten zijn aangenomen.

- (b) Bij de toepassing van dit punt dient de zwaarte van de te verwachten vervolging te worden afgewogen tegen het karakter van het misdrijf dat de betrokkene ten laste wordt gelegd. Buitengewoon wrede handelingen kunnen door de lidstaten als ernstige niet-politieke misdrijven worden aangemerkt, ook wanneer wordt beweerd dat daarmee politieke doeleinden werden nagestreefd.
 - (c) Dit punt weerspiegelt het feit dat de in het Handvest van de Verenigde Naties neergelegde fundamentele beginselen de betrekkingen van de leden van de VN onderling en met de internationale gemeenschap als geheel dienen te regelen. Indien een persoon die om internationale bescherming verzoekt deze beginselen heeft geschonden, kan hij of zij worden uitgesloten van de toekenning van subsidiaire bescherming.
2. De gronden voor uitsluiting mogen enkel gebaseerd zijn op het persoonlijke en bewuste gedrag van de betrokkene.
 3. De betrokkene kan in de desbetreffende lidstaat een beroepsprocedure inleiden. De desbetreffende procedurevoorschriften zijn vervat in het voorstel voor een richtlijn betreffende minimumnormen voor procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus.
 4. Dit lid houdt in dat de verplichting om personen die de subsidiaire beschermingsstatus niet verdienen deze status ook te onthouden de verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van het internationaal recht, met name de verplichtingen uit hoofde van het Europese Mensenrechtenverdrag, niet aantast.

HOOFDSTUK V

De vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus

Artikel 18

Kenmerken van de internationale bescherming

1. In dit lid wordt verklaard dat de in dit richtlijnvoorstel vervatte definitie van de vluchtelingenstatus in geen geval zodanig kan worden uitgelegd dat zij de in de artikelen 3 tot en met 34 van het Verdrag van Genève genoemde rechten beperkt.
2. In dit lid worden drie regels vastgesteld: ten eerste gelden de in dit hoofdstuk vervatte bepalingen, voor zover niet anders is aangegeven, voor beide groepen van personen die ingevolge artikel 2 internationale bescherming behoeven; ten tweede dient te worden verzekerd dat het niveau van bescherming in beginsel niet wordt verlaagd wanneer een persoon die om internationale bescherming verzoekt de vluchtelingen- of subsidiaire beschermingsstatus verwerft; ten derde wordt bepaald dat de rechten die aan vluchtelingen of begunstigden van de subsidiaire beschermingsstatus worden toegekend evenzeer voor de begeleidende familieleden gelden.

3. Dit lid bevat een algemene bepaling met het oog op de interpretatie van de regels vervat in hoofdstuk V, die, wanneer zij worden toegepast ten aanzien van personen met bijzondere behoeften, dienovereenkomstig moeten worden aangepast. Dit lid bevat een niet-uitputtende lijst (er dient ook rekening te worden gehouden met eventuele andere groepen personen met bijzondere behoeften) van de categorieën waarvan in de praktijk in de lidstaten en op grond van de desbetreffende onderzoeken wordt aangenomen dat zij, wat psychologische en medische verzorging betreft, bijzondere behoeften hebben. Ten aanzien van alleenstaande vrouwen werd het nodig geacht te vermelden dat deze in de regel enkel “bijzondere behoeften” hebben wanneer zij afkomstig zijn uit landen waar verstrekkende seksuele discriminatie bestaat. Andere specifiek met het geslacht verband houdende behoeften op het gebied van gezondheidszorg en hygiëne, zoals scheergerei en condooms voor mannen of maandverbanden en voorbehoedsmiddelen voor vrouwen worden niet als bijzondere behoeften beschouwd.

Artikel 19

Bescherming tegen uitzetting

Overeenkomstig de artikelen 32 en 33 van het Verdrag van Genève bevestigt dit artikel dat de lidstaten vluchtelingen niet mogen uitzetten en dat zij het beginsel van *non-refoulement* moeten eerbiedigen. In overeenstemming met het Europees Verdrag inzake de rechten van de mens wordt deze verplichting ook ten opzichte van slachtoffers van foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing bevestigd. Voorts mogen de lidstaten personen die andere vormen van subsidiaire bescherming genieten niet uitzetten en moeten zij jegens hen het beginsel van *non-refoulement* binnen dezelfde, in de artikelen 32 en 33 van het Verdrag van Genève, aangegeven grenzen in acht nemen.

Artikel 20

Voorlichting

Dit artikel houdt in dat personen die internationale bescherming genieten op passende wijze moeten worden voorgelicht ten aanzien van de geldende bepalingen inzake bescherming. Dit stemt ook overeen met de desbetreffende bepalingen in de andere (voorstellen voor) richtlijnen inzake asiel.

Artikel 21

Verblijfstitels

1. De voorgestelde periode van vijf jaar houdt het midden tussen de in de diverse lidstaten toegepaste regelingen. Voor de verblijfstitel gelden de in de beëindigings- en uitsluitingsclausules van deze richtlijn vervatte criteria.
2. Dit lid betreft de geldigheidsduur van de verblijfstitels die aan begunstigden van een subsidiaire beschermingsstatus worden toegekend. In de meeste lidstaten wordt deze status als tijdelijk beschouwd. Dienovereenkomstig zou aan begunstigden van de subsidiaire beschermingsstatus in eerste instantie een voor een jaar geldige verblijfstitel moeten worden afgegeven. Deze dient met regelmatige tussenpozen, die niet korter mogen zijn dan een jaar, te worden verlengd tenzij de instanties die de

verblijfstitels verstrekken vaststellen dat de subsidiaire bescherming niet langer vereist is.

Artikel 22

Status van langdurig ingezetene

Ingevolge dit artikel zijn de lidstaten verplicht de richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van de derde landen ongeacht artikel 3, lid 2, onder b) daarvan toe te passen en genoemde richtlijn met het oog op het onderhavige richtlijnvoorstel van toepassing te maken op de begunstigden van de subsidiaire beschermingsstatus. In de Toelichting op artikel 3, lid 2, onder b), van het Voorstel voor een richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen wordt het volgende verklaard: *“Personen die een vorm van complementaire of subsidiaire bescherming genieten vallen niet onder de werkingssfeer van dit voorstel. Vanwege het gebrek aan harmonisatie op het niveau van de Gemeenschap van het begrip “subsidiaire bescherming” kan deze groep personen niet in dit voorstel worden opgenomen. De Commissie is echter van mening dat deze personen, die legaal in een lidstaat verblijven, de status van langdurig ingezetene moeten kunnen verwerven als zij aan de daaraan gestelde voorwaarden voldoen. In de Conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 staat “het asielstelsel moet daarnaast worden aangevuld met maatregelen inzake subsidiaire vormen van bescherming die een ieder die een dergelijke bescherming behoeft een passende status verlenen”. De Commissie is voornemens in 2001 een voorstel in te dienen betreffende de subsidiaire bescherming, waarin ook kan worden ingegaan op de toegang tot de status van langdurig ingezetene voor deze categorie onderdanen van derde landen”. Aangezien het begrip “subsidiaire bescherming” door dit richtlijnvoorstel grotendeels wordt geharmoniseerd, ligt het voor de hand van de lidstaten te verlangen dat zij de richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen ook van toepassing maken op personen die subsidiaire bescherming genieten in de zin van het onderhavige richtlijnvoorstel. Begunstigden van subsidiaire bescherming dienen ten aanzien van langdurig verblijf op dezelfde wijze te worden behandeld als vluchtelingen aangezien hun behoeften en omstandigheden grotendeels dezelfde zijn en omdat uit een vijfjarig verblijf in een lidstaat duidelijk blijkt dat hun behoefte aan internationale bescherming niet langer tijdelijk is.*

Artikel 23

Reisdocumenten

1. In dit lid wordt de in artikel 28 van het Verdrag van Genève vervatte verplichting voor de lidstaten bevestigd om erkende vluchtelingen reisdocumenten te verstrekken met het oog op reizen buiten hun grondgebied tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten; deze reisdocumenten moeten beantwoorden aan de in de bijlage bij het Verdrag van Genève voorgeschreven vorm.
2. Begunstigden van de subsidiaire beschermingsstatus kunnen eventueel bij de consulaire vertegenwoordiging van hun land van herkomst of van de gewone verblijfplaats een reisdocument aanvragen of verkrijgen (voor zover deze instanties hun activiteiten kunnen voortzetten ondanks het feit dat in het door hen vertegenwoordigde land een door wijd verbreid geweld gekenmerkte toestand als gevolg van een gewapend conflict heerst). De bedoeling van dit lid is te verzekeren dat aan begunstigden van de subsidiaire beschermingsstatus enkel reisdocumenten

worden verstrekt wanneer zij van hun consulaire vertegenwoordiging geen nationaal paspoort kunnen verkrijgen (omdat er bijvoorbeeld geen consulaire dienst meer functioneert).

Artikel 24

Toegang tot werkgelegenheid

1. De lidstaten staan vluchtelingen toe om onder dezelfde voorwaarden als eigen onderdanen beroepsactiviteiten uit te oefenen als werknemer of zelfstandige. Het beginsel van gelijke behandeling geldt ook voor de beloning, de sociale voorzieningen in verband met de beroepsactiviteiten als werknemer of zelfstandige en de overige arbeidsvoorwaarden. De toegang tot werkgelegenheid stimuleert de autonomie en stelt de betrokkenen in staat in hun eigen onderhoud te voorzien zodat zij niet langer zijn aangewezen op bijstand.
2. In dit lid wordt de praktijk van het merendeel van de lidstaten gecodificeerd om het werkgebonden onderwijsaanbod voor volwassenen, beroepsopleidingsmaatregelen, praktische werkervaring op de arbeidsplaats en dergelijke voorzieningen ook ter beschikking te stellen van vluchtelingen teneinde hun integratie te vergemakkelijken.
3. Als minimumnorm stelt de Commissie voor dat de lidstaten regelingen treffen om het de begunstigden van de subsidiaire beschermingsstatus en hun begeleidende familieleden mogelijk te maken zes maanden nadat hun de beschermingsstatus is toegekend een beroepsactiviteit als werknemer of zelfstandige op te nemen. De toegang tot werkgelegenheid stimuleert de autonomie en maakt het de betrokkenen mogelijk in hun eigen levensonderhoud te voorzien zodat zij niet langer op bijstand zijn aangewezen. Tevens zou dit, indien de begunstigden van de subsidiaire beschermingsstatus naar hun land van herkomst terugkeren, van nut kunnen zijn voor hun herintegratie.
4. Als minimumnorm stelt de Commissie voor dat de lidstaten regelingen treffen om het de begunstigden van de subsidiaire beschermingsstatus en hun begeleidende familieleden mogelijk te maken een jaar nadat hun de beschermingsstatus is toegekend deel te nemen aan werkgebonden onderwijsmaatregelen voor volwassenen, beroepsopleidingsmaatregelen en praktische werkervaring op de arbeidsplaats.
5. Volgens dit lid moeten de lidstaten ervoor zorgen dat, nadat overeenkomstig de leden 1, 2, 3 en 4 toegang is verleend tot de arbeidsmarkt, de nationale wetgeving inzake beloning, toegang tot werkgebonden sociale-zekerheidsstelsels voor werknemers en zelfstandigen en andere arbeidsvoorwaarden op dezelfde wijze van toepassing zijn als ten aanzien van de eigen onderdanen.

Artikel 25

Toegang tot onderwijs

1. In het eerste lid wordt de schoolopleiding behandeld van minderjarigen die internationale bescherming genieten. In dit verband wordt het begrip “minderjarige” gebruikt zonder dat met name wordt verwezen naar de “schoolplichtige leeftijd” aangezien deze van land tot land verschilt en het schoolbezoek van minderjarigen in de VN-Overeenkomst inzake de rechten van het kind niet afhankelijk wordt gesteld

van hun leeftijd. Op grond van het beginsel van gelijke behandeling dient aan minderjarigen die internationale bescherming genieten vrije toegang te worden geboden tot het openbaar onderwijsstelsel. Uit deze bepaling blijkt eens te meer dat in dit voorstel als geheel bijzondere aandacht wordt besteed aan de belangen van minderjarigen.

2. Volgens dit lid zijn de lidstaten verplicht volwassenen aan wie internationale bescherming wordt verleend onder dezelfde voorwaarden als burgers van de EU toegang te bieden tot het algemene onderwijsstelsel, beroeps- en voortgezette-opleidingsvoorzieningen en om- en herscholingsmaatregelen. Volwassen begunstigen van internationale bescherming die hun studie of beroepsopleiding hebben moeten onderbreken toen zij hun land van herkomst ontvluchtten, moeten daarom, zolang zij tijdelijke bescherming genieten, kunnen deelnemen aan het algemene onderwijs en de beroepsopleidingen evenals aan voortgezette opleidingen en om- en herscholingsmaatregelen. Daarenboven kan de kennis die zij aldus verwerven van nut zijn voor hun herintegratie indien zij naar hun land van herkomst terugkeren.
3. Personen die internationale bescherming genieten, hebben hetzelfde recht op erkenning van hun kwalificaties als burgers van de Unie. Dit houdt onder andere in dat de lidstaat van ontvangst alle diploma's, getuigschriften en andere kwalificaties - inclusief die welke buiten de EU zijn verworven - alsmede de beroepservaring van de betrokkenen in aanmerking neemt en dat de gedocumenteerde vakkennis, bekwaamheden en ervaring moeten worden vergeleken met de volgens de nationale wetgeving vereiste kennis en bekwaamheden (zaak C-238/98 *Hocsman*).

Artikel 26

Sociale voorzieningen

Zoals een ieder die onder een stelsel van bescherming valt en niet in zijn eigen levensonderhoud kan voorzien, moeten ook de begunstigen van internationale bescherming zolang de bescherming wordt toegekend van de lidstaten de voor een normaal en menswaardig bestaan noodzakelijke bijstandsuitkeringen en middelen van bestaan ontvangen. De vorm die deze voorzieningen aannemen kan door de lidstaten overeenkomstig de nationale stelsels van sociale bescherming worden vastgesteld.

Artikel 27

Gezondheids- en psychologische zorg

1. Ingevolge dit lid moeten de lidstaten de begunstigen van de internationale beschermingsstatus onder dezelfde voorwaarden als burgers van de lidstaat die deze status toekent toegang bieden tot voorzieningen voor gezondheids- en psychologische zorg.
2. Dit lid heeft betrekking op slachtoffers van foltering en georganiseerd geweld en stemt overeen met de desbetreffende bepalingen van de Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten. Volgens dit lid dienen slachtoffers van foltering, verkrachting of andere ernstige gewelddadigheden in aanmerking te komen voor bijzondere medische verzorging. Daartoe dienen ook slachtoffers van georganiseerd en gender-gerelateerd geweld te

worden gerekend om ervoor te zorgen dat door etnische zuiveringen getraumatiseerde personen onder deze bepaling komen te vallen.

3. Minderjarigen zijn vaak het slachtoffer van diverse vormen van mishandeling, verwaarlozing, uitbuiting, foltering of wrede, onmenselijke of vernederende behandeling, dan wel hebben zij vaak onder de gevolgen van gewapende conflicten geleden. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat minderjarige slachtoffers zo nodig toegang wordt geboden tot revalideringsmaatregelen, adequate psychologische verzorging en gekwalificeerde psycho-sociale adviezen.

Artikel 28

Alleenstaande minderjarigen

Dit artikel heeft betrekking op de bijzondere behoeften van alleenstaande minderjarigen.

1. De lidstaten moeten ervoor zorgen dat om internationale bescherming verzoekende alleenstaande minderjarigen zo spoedig mogelijk op passende wijze worden vertegenwoordigd om te verzekeren dat bij de uitvoering van de richtlijn voldoende rekening wordt gehouden met hun behoeften.
2. Aangezien minderjarigen bijzonder kwetsbaar zijn en het gevaar van misbruik groot is moeten de bevoegde sociale instanties de concrete situatie van de minderjarige regelmatig evalueren.
3. Dit lid bevat bepalingen waarbij sterk de nadruk wordt gelegd op het beginsel dat in verband met de voorwaarden voor opvang rekening wordt gehouden met het welzijn van het kind. De lidstaten zorgen ervoor dat alleenstaande minderjarigen die om internationale bescherming verzoeken vanaf het tijdstip waarop zij worden toegelaten tot het grondgebied totdat zij het land waar het verzoek is ingediend, respectievelijk wordt onderzocht moeten verlaten op een van de in dit lid genoemde wijzen worden ondergebracht.
4. In dit lid wordt bepaald dat broers en zusters bijeen blijven (deze bepaling mag enkel terzijde worden gelegd onder buitengewone omstandigheden, zoals bijvoorbeeld een massale toestroom van personen die om internationale bescherming verzoeken, en dan nog slechts gedurende een korte periode) en dat verhuizingen tot een minimum worden beperkt.
5. Dit lid heeft betrekking op inspanningen om familieleden op het spoor te komen en op het beginsel van de vertrouwelijkheid van deze pogingen, voor zover deze in het belang zijn van het kind.
6. Om tijdens de asielpcedure naar behoren rekening te houden met de behoeften van alleenstaande minderjarigen moeten de lidstaten ervoor zorgen dat het personeel dat zich met de verzorging van deze minderjarigen bezighoudt voldoende opgeleid worden voor hun taak.

Artikel 29

Toegang tot passende huisvesting

Dit artikel betreft het vraagstuk van de huisvesting. De vastgestelde minimumnormen stellen de lidstaten in staat begunstigden van internationale bescherming in het kader van hun nationale opvangstructuren te huisvesten of hun een woning ter beschikking te stellen. In sommige gevallen kunnen deze voorzieningen bestaan uit voorlopige opvangcentra, hoewel er ook sprake kan zijn van collectieve huisvesting of individuele wooneenheden. Passende huisvesting betekent dat er voor alleenstaande mannen en vrouwen gescheiden woongelegenheden en sanitaire voorzieningen beschikbaar moeten zijn. Als alternatief kunnen de lidstaten de begunstigden van internationale bescherming die niet over voldoende middelen beschikken de nodige bijstand verlenen om zich huisvesting te verschaffen.

Artikel 30

Vrij verkeer binnen de lidstaat

Ingevolge dit artikel mag de lidstaat die internationale bescherming verleent het vrije verkeer van personen die deze beschermingsstatus genieten op zijn grondgebied niet beperken.

Artikel 31

Toegang tot integratievoorzieningen

1. In dit lid wordt de in de meeste lidstaten bestaande praktijk gecodificeerd. De Commissie juicht toe dat de lidstaten de vele bij deze problematiek betrokken sectoren (onderwijs, sociale bescherming, gezondheidszorg, huisvesting, enz.), die van betekenis zijn voor het welslagen van de integratie van vluchtelingen in de samenleving en met name op de arbeidsmarkt, reeds de nodige aandacht schenken. Volgens de mening van de Commissie moeten minder bevoorrechte categorieën, waartoe ook vele vluchtelingen behoren, niet alleen gelijke toegang hebben tot de arbeidsmarkt en het onderwijs, maar moeten er voor hen ook gerichte stimuleringsmaatregelen worden genomen. In dit verband wijst de Commissie op punt 7 van de Werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2001 (Besluit van de Raad nr. 2001/63/EG van 19 januari 2001 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten voor 2001), dat als volgt luidt:

“7. Elke lidstaat zal:

- *alle vormen van discriminatie bij de toegang tot de arbeidsmarkt en onderwijs en opleiding identificeren en bestrijden;*
- *trajecten ontwikkelen bestaande uit efficiënte preventieve en actieve beleidsmaatregelen ter bevordering van de integratie op de arbeidsmarkt van kwetsbare groepen en personen of groepen en personen met een achterstand, met het oog op het voorkomen van marginalisering, het ontstaan van “werkende armen” en het afglijden naar uitsluiting;*

- *passende maatregelen ten uitvoer leggen teneinde tegemoet te komen aan de behoeften van mensen met een handicap, etnische minderheden en migrerende werknemers in verband met hun integratie op de arbeidsmarkt, en hiertoe waar passend nationale doelstellingen vaststellen.*”

Programma's ter vergemakkelijking van de integratie van vluchtelingen in de samenleving van de lidstaat kunnen bijvoorbeeld het volgende omvatten:

- (a) een “op maat gesneden actieplan” inzake werkgelegenheid en onderwijs
- (b) taalcursussen
- (c) basis- en voortgezette opleidingscursussen
- (d) maatregelen om de betrokkenen te helpen in hun eigen onderhoud te voorzien
- (e) evenementen die een inleiding bieden in de geschiedenis en cultuur van de lidstaat
- (f) gezamenlijk met de burgers van de lidstaat georganiseerde evenementen om het wederzijdse begrip te bevorderen.

Bovengenoemde programma's komen in beginsel in aanmerking voor financiering uit het Europees Vluchtelingenfonds.

2. Ingevolge dit lid hebben begunstigden van een subsidiaire beschermingsstatus uiterlijk een jaar nadat deze status is toegekend toegang tot de in lid 1 genoemde programma's.

Artikel 32

Vrijwillige terugkeer

Krachtens dit artikel moet aan personen van wie is erkend dat zij internationale bescherming behoeven toegang worden geboden tot vrijwillige repatriëringsprogramma's indien zij vrijwillig wensen terug te keren naar hun land van herkomst. De lidstaten worden aangemoedigd de vrijwillige terugkeer te vergemakkelijken. Kandidaten voor vrijwillige terugkeer moeten volledig worden ingelicht over de in het land waarheen zij wensen terug te keren heersende omstandigheden. De lidstaten kunnen gebruik maken van verkennende bezoeken als hulpmiddel voor kandidaten. Bepaalde kandidaten kunnen in het kader van verkennende bezoeken hun land van herkomst voor korte tijd bezoeken om met eigen ogen de veiligheidssituatie en de voorwaarden voor herintegratie waar te nemen alvorens zij overgaan tot vrijwillige terugkeer. De bovengenoemde programma's komen in beginsel in aanmerking voor financiering uit het Europees Vluchtelingenfonds.

HOOFDSTUK VI

Administratieve samenwerking

Artikel 33

Samenwerking

Dit artikel betreft samenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de Commissie.

De lidstaten dienen een nationaal contactpunt aan te wijzen en de nodige maatregelen te nemen om rechtstreekse samenwerking, inclusief wederzijdse bezoeken, tot stand te brengen en om gegevens uit te wisselen tussen de bevoegde instanties.

Artikel 34

Personeel en middelen

Dit artikel betreft personeel en materiële middelen.

1. In lid 1 wordt ervan uitgegaan dat asielzoekers een categorie personen vormen met een specifieke achtergrond en specifieke behoeften. Er moet voor worden gezorgd dat de overheidsdiensten en andere instanties die deze richtlijn uitvoeren de nodige basisopleiding hebben genoten met het oog op deze behoeften.
2. Overeenkomstig dit lid moeten de lidstaten in verband met de nationale wetgeving ter uitvoering van deze richtlijn de nodige middelen uittrekken om de uitvoering van deze bepalingen te verzekeren.

HOOFDSTUK VII

Slotbepalingen

Artikel 35

Discriminatieverbod

Tot de doelgroep van de richtlijn tot invoering van internationale bescherming kunnen personen behoren van verschillende raciale of etnische herkomst, nationaliteit, godsdienst en wereldbeschouwing. In dit artikel wordt er de nadruk op gelegd dat bij de toekenning van internationale bescherming iedere discriminatie op grond van deze en andere criteria, zoals geslacht, leeftijd, seksuele gerichtheid of een handicap, achterwege dient te blijven en dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat dit beginsel wordt nageleefd.

De redactie van dit artikel is gebaseerd op artikel 3 van het Verdrag van Genève, artikel 13 van het EG-Verdrag en artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Deze bepaling geldt onverminderd de verplichtingen die voortvloeien uit internationale instrumenten zoals het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (artikel 14).

Artikel 36

Verslagen

Dit artikel heeft betrekking op het uitbrengen van verslagen. De Commissie wordt overeenkomstig haar taak om de uitvoering van door de Instellingen krachtens het Verdrag vastgestelde bepalingen te verzekeren belast met het opstellen van een verslag betreffende de wijze waarop de lidstaten de richtlijn toepassen. Tevens wordt haar opgedragen eventueel noodzakelijke wijzigingen op de richtlijn voor te stellen.

Het eerste verslag moet uiterlijk twee jaar na afloop van de termijn voor omzetting van de richtlijn in de lidstaten worden ingediend. De lidstaten dienen de Commissie alle gegevens te doen toekomen die voor de opstelling van dit verslag dienstig zijn.

Na indiening van dit verslag moet de Commissie ten minste om de vijf jaar verslag uitbrengen over de toepassing van de richtlijn.

Artikel 37

Omzetting

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 30 april 2004 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Wanneer de lidstaten deze bepalingen aannemen wordt in die bepalingen naar deze richtlijn verwezen of wordt hiernaar verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst mede van de bepalingen van intern recht die betrekking hebben op de toepassing van deze richtlijn.

Artikel 38

Inwerkingtreding

In dit artikel wordt de datum vastgesteld waarop de richtlijn in werking treedt. Zij treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN DE RAAD

betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

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

Gezien het voorstel van de Commissie¹,

Gezien het advies van het Europees Parlement²,

Gezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité³,

Gezien het advies van het Comité van de regio's⁴,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) 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.
- (2) 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, zoals aangevuld door het Protocol van New York van 31 januari 1967, en zo het verbod tot uitzetting of terugleiding (*non-refoulement*) te handhaven en te garanderen dat niemand naar het land van vervolging wordt teruggestuurd.
- (3) Het Verdrag van Genève en het Protocol vormen de hoeksteen van het internationale rechtsstelsel ter bescherming van vluchtelingen.

¹ PB C ... van ..., blz.

² PB C ... van ..., blz.

³ PB C ... van ..., blz.

⁴ PB C ... van ..., blz.

- (4) 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.
- (5) 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.
- (6) Het hoofddoel van deze richtlijn is te verzekeren dat er in alle lidstaten een minimaal niveau aan bescherming wordt geboden aan personen die werkelijk bescherming behoeven omdat zij redelijkerwijze niet erop kunnen vertrouwen dat hun land van herkomst of het land van de gewone verblijfplaats deze bescherming verstrekt.
- (7) 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. In het bijzonder tracht deze richtlijn de menselijke waardigheid, 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.
- (8) Deze richtlijn dient te worden toegepast onverminderd de bestaande internationale verplichtingen van de lidstaten krachtens instrumenten inzake mensenrechten.
- (9) 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.
- (10) De erkenning van de vluchtelingenstatus heeft declaratoire kracht.
- (11) Het Handboek over procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus van het Hoge Commissariaat van de Verenigde Naties voor vluchtelingen bevat voor de lidstaten waardevolle aanwijzingen bij het vaststellen van de vluchtelingenstatus overeenkomstig artikel 1 van het Verdrag van Genève.
- (12) 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.
- (13) 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.
- (14) 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.

- (15) Met name is het nodig tot een gemeenschappelijke opvatting te komen aangaande de vervolgingsgrond “het behoren tot een bepaalde sociale groep”, die zodanig moet worden uitgelegd dat daaronder zowel groepen vallen die kunnen worden gedefinieerd op grond van bepaalde fundamentele kenmerken, zoals geslacht of seksuele gerichtheid, als groepen, zoals vakbonden, die uit personen bestaan die een achtergrond of gemeenschappelijke eigenschappen bezitten, die dermate fundamenteel is voor de identiteit of de morele integriteit dat van deze personen niet mag worden gedwongen het lidmaatschap van die groep op te geven.
- (16) Met name 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.
- (17) Tevens dienen minimumnormen te worden vastgesteld voor de omschrijving en inhoud van de subsidiaire beschermingsstatus. De subsidiaire beschermingsregeling moet de in het Verdrag van Genève vastgelegde regeling ter bescherming van vluchtelingen aanvullen.
- (18) Er dienen criteria te worden vastgesteld om degenen die om internationale bescherming verzoeken, als personen te erkennen die voor de subsidiaire beschermingsstatus in aanmerking komen. Deze criteria dienen in overeenstemming te zijn met de internationale verplichtingen van de lidstaten uit hoofde van instrumenten op het gebied van de mensenrechten en met de bestaande praktijken in de lidstaten.
- (19) 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 tussen de lidstaten te beperken, voorzover deze migratie louter door verschillen in de wetgevingen wordt veroorzaakt.
- (20) Deze richtlijn dient geen invloed te hebben op de voorwaarden waaronder lidstaten ingevolge hun eigen binnenlandse recht personen kunnen toestaan hun grondgebied binnen te komen of er te blijven indien hun veiligheid bij terugkeer naar hun eigen land ten gevolge van niet in deze richtlijn genoemde omstandigheden in gevaar zou komen.
- (21) 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.
- (22) Overeenkomstig artikel 2 en artikel 3, lid 2, van het EG-Verdrag streeft deze richtlijn ernaar, wat de doelstellingen en de inhoud ervan betreft, de ongelijkheden tussen mannen en vrouwen op te heffen en de gelijkheid van mannen en vrouwen te bevorderen.

- (23) Het “belang van het kind” dient bij de uitvoering van deze richtlijn een van de hoofdoorwegingen van de lidstaten te zijn.
- (24) De uitvoering van deze richtlijn dient met regelmatige tussenpozen te worden geëvalueerd.
- (25) Daar de doelstellingen van deze richtlijn, namelijk minimumnormen vast te stellen voor de toekenning door de lidstaten van internationale bescherming aan onderdanen van derde landen en staatlozen, niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt, en derhalve wegens de omvang en de gevolgen van de voorgestelde maatregel beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt, kan de Gemeenschap, overeenkomstig het in artikel 5 van het Verdrag neergelegde subsidiariteitsbeginsel, maatregelen nemen. Overeenkomstig het in hetzelfde artikel neergelegde evenredigheidsbeginsel gaat de onderhavige richtlijn niet verder dan nodig is om deze doelstellingen te verwezenlijken.

HEEFT DE VOLGENDE RICHTLIJN VASTGESTELD:

HOOFDSTUK I

Algemene bepalingen

Artikel 1

Onderwerp

Het doel van deze richtlijn is, minimumnormen vast te stellen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven.

Artikel 2

Definities

In deze richtlijn wordt verstaan onder:

- a) “internationale bescherming”: de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus.
- b) “Verdrag van Genève”: het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen dat op 28 juli 1951 te Genève tot stand is gekomen, zoals aangevuld door het Protocol van New York van 31 januari 1967;
- c) “vluchteling”: een onderdaan van een derde land of staatloze die voldoet aan de vereisten van artikel 1 A van het Verdrag van Genève, zoals uitgelegd in de in de hoofdstukken II en III van deze richtlijn vervatte bepalingen;
- d) “vluchtelingenstatus”: de rechtspositie die een lidstaat toekent aan een persoon die vluchteling is en als zodanig tot het grondgebied van die lidstaat wordt toegelaten en/of wie wordt toegestaan er als zodanig te blijven en te verblijven;

- e) "persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt": degene die niet voor een vluchtelingstatus in aanmerking komt, maar anderszins voldoet aan de in de hoofdstukken II en IV van deze richtlijn vervatte bepalingen inzake internationale bescherming;
- f) "subsidiaire beschermingsstatus": de status die een lidstaat aan een onderdaan van een derde land of staatloze toekent die een persoon is die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt en die als zodanig tot het grondgebied van die lidstaat wordt toegelaten en/of op dat grondgebied mag blijven en verblijven;
- g) "verzoek om internationale bescherming": een verzoek van een onderdaan van een derde land of staatloze om bescherming van een lidstaat, wanneer er redenen zijn om aan te nemen dat de betrokkene een vluchteling is of een persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt. Ieder verzoek om internationale bescherming wordt geacht een asielverzoek te zijn, tenzij de verzoeker uitdrukkelijk om een andere vorm van bescherming verzoekt waarom afzonderlijk kan worden gevraagd;
- h) "asielverzoek": een verzoek van een onderdaan van een derde land of staatloze om internationale bescherming van een lidstaat, wanneer de betrokkene een vluchteling is in de zin van artikel 1 A van het Verdrag van Genève;
- i) "verzoek om subsidiaire bescherming": een verzoek van een onderdaan van een derde land of een staatloze om internationale bescherming van een lidstaat wanneer de verzoeker geen vluchteling is in de zin van artikel 1 A van het Verdrag van Genève, dan wel wanneer een dergelijk verzoek is afgewezen, en wanneer de betrokkene een persoon is die voor internationale bescherming in aanmerking komt;
- j) "familieleden":
 - (i) de echtgenoot van de verzoeker of diens niet-gehuwde partner waarmee hij een duurzame relatie onderhoudt, indien de wetgeving of de praktijk van de betrokken lidstaat ongehuwde paren vergelijkbaar met gehuwde paren behandelt;
 - (ii) de kinderen van de onder i) bedoelde paren of die van de verzoeker alleen, mits zij ongehuwd zijn en ten laste komen en ongeacht de vraag of zij wettige, buitenechtelijke of geadopteerde kinderen zijn;
 - (iii) andere naaste verwanten die ten tijde van het vertrek uit het land van herkomst deel uitmaakten van het gezin van de verzoeker en toentertijd volledig of grotendeels te zijnen laste kwamen;
- k) "begeleidende familieleden": de familieleden van de verzoeker die zich in verband met het asielverzoek in de lidstaat bevinden waar om asiel wordt verzocht;
- l) "alleenstaande minderjarigen": onderdanen van derde landen en staatlozen onder de leeftijd van 18 jaar die zonder begeleiding van een voor hen hetzij wettelijk, hetzij volgens het gewoonterecht verantwoordelijke volwassene op het grondgebied van de lidstaten aankomen, zolang zij zich niet daadwerkelijk onder de hoede van een dergelijke volwassene worden gesteld. Ook vallen onder deze definitie minderjarigen die, nadat zij het grondgebied van de lidstaten zijn binnengekomen, zonder begeleiding zijn komen te verkeren;

- m) “verblijfstitel”: iedere door de instanties van een lidstaat overeenkomstig de wetgeving van die lidstaat verstrekte vergunning of machtiging op grond waarvan een onderdaan van een derde land of staatloze op het grondgebied van die lidstaat mag verblijven;
- n) “land van herkomst”: het land van de nationaliteit of van de gewone verblijfplaats.

Artikel 3

Werkingsfeer

Deze richtlijn geldt voor alle onderdanen van derde landen en staatlozen die aan de grens of op het grondgebied van een lidstaat een verzoek om internationale bescherming indienen, alsmede voor de hen begeleidende familieleden en al degenen die deze bescherming ontvangen.

Artikel 4

Gunstiger bepalingen

De lidstaten kunnen ter bepaling van wie als vluchteling wordt erkend of als persoon die subsidiaire bescherming behoeft en ter bepaling van de inhoud van de internationale bescherming gunstiger normen vaststellen of in stand houden indien deze met deze richtlijn verenigbaar zijn.

HOOFDSTUK II

Voorwaarden voor internationale bescherming

Afdeling I

Internationale bescherming

Artikel 5

De elementen van internationale bescherming

1. De vluchtelingenstatus wordt toegekend aan onderdanen van derde landen of staatlozen die zich wegens een gegronde vrees voor vervolging om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, buiten het land bevinden waarvan zij de nationaliteit bezitten en de bescherming van dat land niet kunnen of, wegens deze vrees, niet willen inroepen; of aan staatlozen die zich buiten het land bevinden waar zij gewoonlijk verblijven en daarheen niet kunnen terugkeren, dan wel, wegens genoemde vrees, niet willen terugkeren.
2. Onverminderd bestaande grondwettelijke verplichtingen wordt subsidiaire bescherming geboden aan onderdanen van derde landen of staatlozen die krachtens de in hoofdstuk III van deze richtlijn vervatte criteria niet als vluchteling worden erkend of wier verzoek om internationale bescherming uitdrukkelijk is ingediend op gronden die niet in het Verdrag van Genève worden genoemd en die wegens een gegronde vrees de in artikel 15 bedoelde ernstige en ongerechtvaardigde schade te lijden, gedwongen zijn geweest hun land van herkomst te ontvluchten of buiten dat land te blijven en de bescherming van dat land niet kunnen of wegens deze vrees niet willen inroepen.

3. De vrees van de verzoeker voor vervolging of blootstelling aan andere ernstige en ongerechtvaardigde schade in het land van herkomst wordt beoordeeld overeenkomstig het bepaalde in afdeling 2.

Artikel 6

Uitbreiding van de internationale bescherming tot de begeleidende familieleden

1. De lidstaten verzekeren dat de begeleidende familieleden aanspraak kunnen maken op dezelfde status als degene die om internationale bescherming verzoekt.
2. Lid 1 is niet van toepassing wanneer het begeleidende familielid op grond van het bepaalde in de hoofdstukken III en IV van de vluchtelingen- of subsidiaire beschermingsstatus kan worden uitgesloten.

Afdeling 2

Beoordeling van de vrees van de verzoeker voor vervolging of blootstelling aan andere ernstige en ongerechtvaardigde schade

Artikel 7

Beoordeling van verzoeken om internationale bescherming

Bij de beoordeling van de vrees van de verzoeker voor vervolging of blootstelling aan ernstige en andere ernstige en ongerechtvaardigde schade houdt de lidstaat ten minste met de volgende factoren rekening:

- a) alle relevante feiten in verband met het land van herkomst op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen;
- b) of de vrees van de verzoeker voor vervolging of blootstelling aan andere ernstige en ongerechtvaardigde schade in het land van herkomst objectief is vastgesteld, voorzover er een redelijke mogelijkheid is dat de verzoeker zal worden vervolgd of anderszins ernstige schade zal lijden indien hij naar het land van herkomst wordt teruggezonden;
- c) de vraag of de verzoeker reeds eerder aan vervolging of ernstige en ongerechtvaardigde schade werd blootgesteld, dan wel of hij rechtstreeks is bedreigd met vervolging of andere ernstige en ongerechtvaardigde schade, voorzover zulks een sterke aanwijzing zou zijn voor de redelijke mogelijkheid dat de verzoeker ook in de toekomst zal worden vervolgd of schade zal lijden;
- d) de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, waartoe factoren behoren zoals achtergrond, geslacht, leeftijd, gezondheidstoestand en handicaps, teneinde de ernst van de vervolging of schade te beoordelen. Wanneer de vorm van vervolging geslachts- of kinderspecifiek is, dient er mee rekening te worden gehouden dat vervolging in de zin van het Verdrag van Genève door seksueel geweld of andere met geslacht-specifieke middelen kan geschieden.

- e) de vraag of er geloofwaardige aanwijzingen zijn dat er in het land van herkomst wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen gelden en daadwerkelijk worden toegepast, die de vervolging van de verzoeker of het toebrengen van andere ernstige en ongerechtvaardigde schade aan de verzoeker toestaan of verschonen.

Artikel 8

Ter plaatse ontstane behoefte aan internationale bescherming

1. Een gegronde vrees voor vervolging of het anderszins lijden van ernstige en ongerechtvaardigde schade kan zijn gegrond op gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden nadat de verzoeker het land van herkomst heeft verlaten.
2. Een gegronde vrees voor vervolging of voor het anderszins lijden van ernstige en ongerechtvaardigde schade kan zijn gegrond op activiteiten van de verzoeker sedert deze het land van herkomst heeft verlaten, tenzij wordt vastgesteld dat deze activiteiten uitsluitend ten doel hadden de nodige voorwaarden te scheppen om een verzoek om internationale bescherming te kunnen indienen. Dit is niet het geval wanneer de betrokken activiteiten de uitdrukking en de voortzetting van overtuigingen vormen die de betrokkene in het land van herkomst had, en zij verband houden met de gronden voor de erkenning van de behoefte aan internationale bescherming.

Artikel 9

Oorsprong van schade en bescherming

1. De lidstaten nemen bij het onderzoek of de vrees voor vervolging of het anderszins lijden van ongerechtvaardigde schade gegrond is, in aanmerking, of de dreiging van vervolging of ernstige en ongerechtvaardigde schade uitgaat van:
 - (a) de staat;
 - (b) partijen of organisaties die de staat beheersen;
 - (c) niet-overheidsactoren voorzover de staat niet in de gelegenheid of niet bereid is daadwerkelijke bescherming te bieden.
2. Wanneer de dreiging van vervolging of andere ernstige en ongerechtvaardigde schade van niet-overheidsactoren uitgaat, nemen de lidstaten bij de beoordeling van de doeltreffendheid van de bescherming door de staat in aanmerking of de staat adequate maatregelen ter vermindering van vervolging of het toebrengen van schade treft, en of de verzoeker voldoende toegang tot deze bescherming heeft. Er moet een stelsel aanwezig zijn van binnenlandse bescherming alsmede organisatorische voorzieningen voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van handelingen die vervolging of andere ernstige en ongerechtvaardigde schade vormen. Wanneer er doeltreffende bescherming van staatswege wordt geboden, wordt deze vrees voor vervolging of het anderszins lijden van ernstige ongerechtvaardigde schade als niet-gegrond beschouwd, in welk geval de lidstaten de noodzaak van bescherming niet erkennen.

3. Voor de toepassing van deze richtlijn kan bescherming van staatswege eveneens worden geboden door internationale organisaties en stabiele op een staat gelijkende instanties, die zeggenschap hebben over een duidelijk afgebakend gebied van voldoende grote omvang en stabiliteit, die in staat en bereid zijn rechten gelding te verschaffen en individuele personen op soortgelijke wijze als een internationaal erkende staat tegen schade te beschermen.

Artikel 10

Binnenlandse bescherming

1. Wanneer zij hebben vastgesteld dat de vrees voor vervolging of het anderszins lijden van ernstige en ongerechtvaardigde schade gegrond is, kunnen de lidstaten nagaan of deze vrees duidelijk beperkt is tot een specifiek deel van het grondgebied van het land van herkomst en, indien dit geval is, of de verzoeker zonder bezwaar zou kunnen worden teruggezonden naar een ander deel van dat land, ten aanzien waarvan er geen gegronde vrees voor vervolging of het anderszins lijden van ernstige en ongerechtvaardigde schade bestaat.

Bij dit onderzoek is er een sterk vermoeden dat de binnenlandse bescherming niet als een aanvaardbaar alternatief voor internationale bescherming kan gelden, indien degene die de vervolging verricht, de nationale regering is of daarmee verbonden is.

2. Wanneer de lidstaten nagaan of een verzoeker overeenkomstig lid 1 zonder bezwaar naar een ander deel van het land van herkomst kan worden teruggezonden, houden zij rekening met de in dat deel van het land heersende veiligheids-, politieke en sociale omstandigheden, met inbegrip van de situatie op het gebied van de mensenrechten, en met de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, zoals leeftijd, geslacht, gezondheidstoestand, gezinssituatie en etnische, culturele en sociale banden.

HOOFDSTUK III

Voorwaarden voor de vluchtelingstatus

Artikel 11

De aard van de vervolging

1. Wanneer wordt nagegaan of een gegronde vrees voor vervolging objectief kan worden aangetoond, dient het begrip vervolging zodanig te worden uitgelegd dat daaronder ten minste de volgende situaties vallen:
 - (a) het toebrengen van ernstige en ongerechtvaardigde schade of discriminatie op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, voorzover deze gezien hun karakter of het feit dat zij herhaaldelijk voorkomen zo ernstig zijn dat zij een aanzienlijk gevaar voor het leven, de vrijheid of de veiligheid van de verzoeker opleveren, dan wel deze verhinderen in zijn land van herkomst te wonen.

- (b) wettelijke, administratieve, politieke en/of gerechtelijke maatregelen voorzover deze zodanig worden opgezet of uitgevoerd dat zij resulteren in discriminatie op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep en zij een aanzienlijke bedreiging vormen voor het leven, de vrijheid of de veiligheid van de verzoeker, dan wel deze verhinderen in zijn land van herkomst te wonen.
- (c) vervolging of bestraffing wegens een misdrijf indien om redenen van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep:
 - (i) de verzoeker hetzij de mogelijkheid wordt ontzegd rechtsmiddelen aan te wenden, hetzij een onevenredig zware en discriminerende straf wordt opgelegd,
 - (ii) het misdrijf waarvoor de verzoeker dreigt te worden vervolgd of gestraft inhoudt dat de uitoefening van een grondrecht wordt gecriminaliseerd,
- (d) vervolging of bestraffing op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep wegens de weigering te voldoen aan een algemene verplichting tot militaire dienst:
 - (i) indien de voorwaarden bedoeld in punt c), i), vervuld zijn,
 - (ii) in oorlogs- of conflictsituaties indien de betrokkene kan aantonen dat het vervullen van militaire dienst zijn of haar deelneming aan militaire activiteiten zal vereisen die onverenigbaar zijn met de diepste morele, godsdienstige of politieke overtuigingen van de verzoeker of met andere geldige gewetensbezwaren.

2) Wanneer wordt beslist of de verzoeker wegens een gegronde vrees voor vervolging als vluchteling dient te worden erkend, dient tenminste rekening te worden gehouden met de volgende beginselen:

- (a) het doet niet ter zake of de vervolging uitgaat van de staat, partijen of organisaties die de staat beheersen, of van niet-overheidsactoren ingeval de staat geen daadwerkelijke bescherming kan of wil bieden;
- (b) het doet niet ter zake of de verzoeker in werkelijkheid de raciale, godsdienstige, nationale, sociale of politieke kenmerken vertoont die aanleiding geven tot de vervolging indien deze kenmerken hem of haar door de instantie waarvan de vervolging uitgaat worden toegeschreven;
- (c) het doet niet ter zake of de verzoeker afkomstig is uit een land waarin een groot deel van de bevolking of de gehele bevolking blootstaat aan het gevaar van algemene onderdrukking.

Artikel 12

De gronden van vervolging

Wanneer wordt nagegaan of er een gegronde vrees bestaat voor vervolging op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep, wordt ten minste met de volgende elementen rekening gehouden:

- a) het begrip “ras” omvat de aspecten huidskleur, afkomst of het behoren tot een bepaalde etnische groep;
- b) het begrip “godsdienst” omvat theïstische, niet-theïstische en atheïstische geloofsovertuigingen, het deelnemen aan of het zich onthouden van formele erediensten in de particuliere of openbare sfeer, hetzij alleen of in gemeenschap met anderen, andere religieuze activiteiten of uitingen, dan wel vormen van persoonlijk of gemeenschappelijk gedrag die op een godsdienstige overtuiging zijn gebaseerd of daardoor worden bepaald;
- c) het begrip “nationaliteit” is niet beperkt tot staatsburgerschap maar betekent ook het behoren tot een groep die wordt bepaald door haar culturele, etnische of linguïstische identiteit, door een gemeenschappelijke geografische of politieke oorsprong of door verwantschap met de bevolking van een andere staat;
- d) met het begrip “sociale groep” worden groepen van personen aangeduid die kunnen worden bepaald op grond van bepaalde fundamentele kenmerken, zoals seksuele gerichtheid, leeftijd en geslacht, evenals groepen bestaande uit personen met een gemeenschappelijke achtergrond of gemeenschappelijke kenmerken welke voor de identiteit of de morele integriteit van de betrokkenen dermate fundamenteel zijn, dat van hen niet mag worden geëist de banden met de betrokken groep te verbreken. Dit begrip omvat tevens groepen van personen die door de wet als “minderwaardig” worden beschouwd;
- e) het begrip “politieke overtuiging” houdt in dat de betrokkene een opvatting heeft, respectievelijk dat hem een opvatting wordt toegeschreven betreffende een aangelegenheid die verband houdt met de staat, de regering of het regeringsbeleid, ongeacht de vraag of de verzoeker zich in zijn handelen door deze overtuiging heeft laten leiden.

Artikel 13

Beëindiging van de vluchtelingenstatus

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de vluchtelingenstatus in stand wordt gehouden, totdat de vluchteling:
 - (a) vrijwillig opnieuw de bescherming inroept van het land van zijn nationaliteit; of
 - (b) na verlies van zijn nationaliteit deze vrijwillig opnieuw heeft verworven; of
 - (c) een nieuwe nationaliteit heeft verworven en de bescherming geniet van het land van zijn nieuwe nationaliteit; of

- (d) zich vrijwillig opnieuw gevestigd heeft in het land dat hij had verlaten of waarbuiten hij zich bevond uit vrees voor vervolging; of,
- (e) omdat de omstandigheden in verband waarmee hij als vluchteling werd erkend, hebben opgehouden te bestaan, niet langer kan weigeren zich onder de bescherming te stellen van het land van zijn nationaliteit.
- (f) Ten aanzien van personen die geen nationaliteit bezitten, vervalt de vluchtelingenstatus wanneer zij, omdat de omstandigheden in verband waarmee zij als vluchteling werden erkend, hebben opgehouden te bestaan, kunnen terugkeren naar het land waar zij voorheen gewoonlijk verbleven.

In de onder a) tot f) bedoelde gevallen kan de verblijfstitel worden ingetrokken.

Bij de toepassing van punt e) dienen de lidstaten na te gaan, of de verandering van de omstandigheden voldoende ingrijpend en duurzaam is om de gegronde vrees van de vluchteling voor vervolging weg te nemen.

- 2. De lidstaat die de vluchtelingenstatus heeft toegekend, draagt de bewijslast en moet aantonen dat de betrokkene om één van de in lid 1 genoemde redenen geen internationale bescherming meer behoeft.

Artikel 14

Uitsluiting van de vluchtelingenstatus

- 1. De lidstaten sluiten elke verzoeker van de vluchtelingenstatus uit:
 - (a) die thans bescherming of bijstand ontvangen van andere organen of organisaties van de Verenigde Naties dan de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen;
 - (b) die door de bevoegde autoriteiten van het land waarin zij zich hebben gevestigd, worden erkend als drager van de rechten en verplichtingen welke met het bezit van de nationaliteit van dat land verbonden zijn;
 - (c) ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn aan te nemen dat zij:
 - (i) een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid hebben gepleegd, zoals gedefinieerd in de internationale instrumenten waarmee wordt beoogd regelingen te treffen ten aanzien van dergelijke misdrijven;
 - (ii) een ernstig niet-politiek misdrijf hebben gepleegd alvorens als vluchteling tot het betrokken land te zijn toegelaten;
 - (iii) zich schuldig hebben gemaakt aan handelingen die met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties in strijd zijn.
- 2. De gronden voor uitsluiting mogen enkel gebaseerd zijn op het persoonlijke en bewuste gedrag van de betrokkene.

3. De lidstaten zorgen ervoor, dat aldus uitgesloten personen het recht hebben een beroepsprocedure in te stellen tegen een beslissing hen van internationale bescherming uit te sluiten.
4. De uitsluiting tast de krachtens het internationaal recht op de lidstaten rustende verplichtingen op geen enkele wijze aan.

HOOFDSTUK IV

Voorwaarden voor de subsidiaire beschermingsstatus

Artikel 15

De gronden voor toekenning van subsidiaire bescherming

Overeenkomstig artikel 5, lid 2, kennen de lidstaten de subsidiaire bescherming toe aan personen die daarom verzoeken, die zich buiten hun land van herkomst bevinden en daarheen niet kunnen terugkeren wegens de gegronde vrees aan de volgende vormen van ernstige en ongerechtvaardigde schade te worden onderworpen:

- a) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing, of
- b) een voldoende ernstige schending van een mensenrecht om de internationale verplichtingen van een lidstaat in werking te doen treden, of
- c) een bedreiging van het leven, de veiligheid of de vrijheid van de betrokkenen als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een gewapend conflict of als gevolg van stelselmatige of algemene schendingen van hun mensenrechten.

Artikel 16

Beëindiging van de subsidiaire beschermingsstatus

1. De lidstaten zorgen ervoor dat de subsidiaire beschermingsstatus wordt gehandhaafd totdat de bevoegde instanties hebben vastgesteld dat deze bescherming niet langer vereist is; in deze gevallen kan de verblijfstitel worden ingetrokken.
2. De subsidiaire bescherming kan worden ingetrokken indien de omstandigheden in het land van herkomst die hebben geleid tot de toekenning van deze status op grond van artikel 15, ophouden te bestaan of indien de omstandigheden zo ingrijpend en duurzaam zijn gewijzigd, dat de subsidiaire bescherming niet langer vereist is.

Artikel 17

Uitsluiting van de subsidiaire beschermingsstatus

1. De lidstaten sluiten verzoekers van de subsidiaire beschermingsstatus uit ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn aan te nemen dat zij:
 - (a) een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid hebben gepleegd, zoals omschreven in de internationale instrumenten waarmee wordt beoogd regelingen te treffen ten aanzien van dergelijke misdrijven;

- (b) een ernstig niet-politiek misdrijf hebben gepleegd alvorens als vluchteling tot het betrokken land te zijn toegelaten;
 - (c) zich aan handelingen schuldig hebben gemaakt die met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties in strijd zijn.
2. De gronden voor uitsluiting mogen enkel gebaseerd zijn op het persoonlijke en bewuste gedrag van de betrokkene.
 3. De lidstaten zorgen ervoor dat aldus uitgesloten personen het recht hebben een beroepsprocedure in te stellen tegen een beslissing hen van internationale bescherming uit te sluiten.
 4. De in lid 1 bedoelde uitsluiting tast de krachtens het internationale recht op de lidstaten rustende verplichtingen op geen enkele wijze aan.

HOOFDSTUK V

De vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus

Artikel 18

Kenmerken van de internationale bescherming

1. De in dit hoofdstuk vervatte bepalingen gelden onverminderd de in het Verdrag van Genève neergelegde rechten.
2. De in dit hoofdstuk vervatte bepalingen gelden zowel voor vluchtelingen als voor personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen, tenzij anders is bepaald. De aan een beschermingsstatus verbonden rechten zijn niet geringer dan die welke de verzoekers gedurende de behandelingsprocedure genieten en gelden op gelijke wijze voor de begeleidende familieleden van de erkende begunstigde.
3. Bij de toepassing van dit hoofdstuk houden de lidstaten rekening met de specifieke situatie van personen met bijzondere behoeften, zoals minderjarigen, alleenstaande minderjarigen, gehandicapten, oudere personen, alleenstaande ouders met minderjarige kinderen, slachtoffers van foltering of seksuele mishandeling of uitbuiting, zwangere vrouwen alsmede personen met geestelijke of lichamelijke gebreken. De lidstaten houden tevens rekening met de specifieke situatie van alleenstaande vrouwen die in hun land van herkomst aan ernstige discriminatie op grond van het geslacht zijn blootgesteld.

Artikel 19

Bescherming tegen terugleiding en uitzetting

De lidstaten eerbiedigen het verbod tot terugleiding en uitzetting en zetten begunstigten van internationale bescherming enkel uit met inachtneming van hun internationale verplichtingen.

Artikel 20

Voorlichting

De lidstaten verstrekken personen ten aanzien van wie is erkend dat zij internationale bescherming behoeven onmiddellijk nadat hun de beschermingsstatus is toegekend in een voor hen begrijpelijke taal duidelijke voorlichting betreffende de respectieve beschermingsstelsels.

Artikel 21

Verblijfstitels

1. Zodra hun de vluchtelingenstatus is toegekend, verstrekken de lidstaten vluchtelingen en hun begeleidende familieleden een verblijfstitel die ten minste vijf jaar geldig is en die automatisch kan worden verlengd.
2. Zodra hun de subsidiaire beschermingsstatus is toegekend, verstrekken de lidstaten de begunstigden van subsidiaire bescherming en hun begeleidende familieleden een verblijfstitel die ten minste één jaar geldig is. Deze verblijfstitel wordt met tussenpozen van ten minste één jaar automatisch verlengd, totdat de betrokken instanties vaststellen dat deze bescherming niet langer vereist is.

Artikel 22

Status van langdurig ingezetene

Niettegenstaande artikel 3, lid 2, onder b) van Richtlijn .../... EG [betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen]⁵ kennen de lidstaten de begunstigden van subsidiaire bescherming onder dezelfde voorwaarden als die welke krachtens genoemde richtlijn voor vluchtelingen gelden, de status van langdurig ingezetene toe.

Artikel 23

Reisdocumenten

1. De lidstaten verstrekken personen wie zij de vluchtelingenstatus hebben toegekend, reisdocumenten in de in de Bijlage bij het Verdrag van Genève vermelde vorm voor reizen buiten hun grondgebied, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.
2. De lidstaten verstrekken reisdocumenten aan begunstigden van de subsidiaire beschermingsstatus die geen nationaal paspoort kunnen verkrijgen.

⁵ PB L ... van ..., blz.

Artikel 24

Toegang tot werkgelegenheid

1. De lidstaten machtigen vluchtelingen onmiddellijk nadat hun de vluchtelingenstatus is toegekend onder dezelfde voorwaarden als eigen onderdanen, beroepsactiviteiten als werknemer of zelfstandige op te nemen.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat vluchtelingen onder dezelfde voorwaarden als eigen onderdanen gebruik kunnen maken van de voorzieningen op het gebied van het werkgebonden onderwijsaanbod voor volwassenen, beroepsopleidingsmaatregelen en praktische werkervaring op de arbeidsplaats.
3. Uiterlijk zes maanden na toekenning van de subsidiaire beschermingsstatus machtigen de lidstaten degenen wie deze status is toegekend, onder dezelfde voorwaarden als eigen onderdanen een beroepsactiviteit als werknemer of zelfstandige op te nemen.
4. De lidstaten zorgen ervoor dat de begunstigden van de subsidiaire beschermingsstatus uiterlijk één jaar nadat deze status is toegekend, onder dezelfde voorwaarden als eigen onderdanen toegang krijgen tot voorzieningen zoals het werkgebonden onderwijsaanbod voor volwassenen, beroepsopleiding en praktische werkervaring op de arbeidsplaats.
5. Vluchtelingen en begunstigden van subsidiaire bescherming hebben, nadat hun overeenkomstig de leden 1 en 3 toegang tot de arbeidsmarkt is verleend, recht op dezelfde behandeling als eigen onderdanen wat de beloning, de toegang tot sociale-zekerheidsstelsels in verband met beroepsactiviteiten als werknemer of zelfstandige en de andere arbeidsvoorwaarden betreft.

Artikel 25

Toegang tot onderwijs

1. De lidstaten bieden alle minderjarigen die internationale bescherming genieten, onder dezelfde voorwaarden als eigen onderdanen onbeperkt toegang tot het onderwijsstelsel.
2. De lidstaten bieden volwassenen die internationale bescherming genieten onder dezelfde omstandigheden als eigen onderdanen toegang tot het algemene onderwijsstelsel, tot voortgezette opleidingsvoorzieningen en tot om- en herscholingsmaatregelen.
3. De lidstaten zorgen voor gelijke behandeling van personen die internationale bescherming genieten, als eigen onderdanen wat de erkenning van diploma's, getuigschriften en andere door bevoegde instanties afgegeven kwalificaties betreft.

Artikel 26

Sociale voorzieningen

De lidstaten zorgen ervoor dat personen die internationale bescherming genieten, onder dezelfde voorwaarden als onderdanen van de betrokken lidstaat de nodige bijstand ontvangen op het gebied van de sociale voorzieningen en bestaansmiddelen.

Artikel 27

Gezondheids- en psychologische zorg

1. De lidstaten zorgen ervoor dat personen die internationale bescherming genieten, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de lidstaat die de status heeft toegekend, toegang tot gezondheids- en psychologische zorg hebben.
2. De lidstaten verstrekken personen die internationale bescherming genieten en bijzondere behoeften hebben, zoals begeleide of alleenstaande minderjarigen of personen die foltering, verkrachting of andere ernstige vormen van psychologisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan, de nodige medische en psychologische verzorging.
3. De lidstaten zorgen ervoor dat minderjarigen die aan enigerlei vorm van mishandeling, verwaarlozing, uitbuiting, foltering, wrede, onmenselijke of vernederende behandeling blootgesteld zijn geweest, of die onder de gevolgen van gewapende conflicten hebben geleden, toegang tot revalidatiediensten hebben. Om herstel en herintegratie te vergemakkelijken, wordt voor een passende geestelijke gezondheidszorg en gekwalificeerde psychosociale advisering gezorgd.

Artikel 28

Alleenstaande minderjarigen

1. De lidstaten nemen zo spoedig mogelijk de nodige maatregelen om te verzekeren dat alleenstaande minderjarigen die internationale bescherming genieten worden vertegenwoordigd door een wettelijke voogd, dan wel door een organisatie die voor de verzorging en het welzijn van minderjarigen verantwoordelijk is, of dat zij op andere passende wijze worden vertegenwoordigd.
2. De lidstaten zorgen ervoor dat de voor elke alleenstaande minderjarige aangewezen voogd in verband met de toepassing van het bepaalde in deze richtlijn naar behoren in de behoeften van de minderjarige voorziet. De desbetreffende instanties evalueren zulks regelmatig.
3. De lidstaten zorgen ervoor dat alleenstaande minderjarigen worden geplaatst:
 - (a) bij volwassen familieleden,
 - (b) in een pleeggezin,

- (c) in speciale centra voor minderjarigen, of
 - (d) in andere voor minderjarigen geschikte tehuizen.
4. De lidstaten zorgen ervoor dat broers en zusters bijeen blijven. Verhuizingen van alleenstaande minderjarigen worden tot een minimum beperkt.
 5. Voorzover zulks in het belang van het kind is, treffen de lidstaten de nodige maatregelen om de familieleden van alleenstaande minderjarigen zo spoedig mogelijk op te sporen.
 6. De lidstaten zorgen ervoor dat het personeel dat zich met de verzorging van alleenstaande minderjarigen bezighoudt, naar behoren voor deze taak wordt opgeleid.

Artikel 29

Toegang tot passende huisvesting

De lidstaten zorgen ervoor dat personen die internationale bescherming genieten toegang tot passende huisvesting hebben, dan wel dat zij zo nodig de middelen ontvangen om huisvesting te verkrijgen.

Artikel 30

Vrij verkeer binnen de lidstaat

De lidstaten beperken het vrije verkeer van personen die internationale bescherming genieten, binnen hun grondgebied niet.

Artikel 31

Toegang tot integratievoorzieningen

1. Teneinde de integratie van vluchtelingen in de samenleving te vergemakkelijken, voorzien de lidstaten in specifieke steunprogramma's welke op hun behoeften op onder andere de gebieden werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg en sociale zorg zijn afgestemd.
2. De lidstaten bieden personen die subsidiaire bescherming genieten, uiterlijk één jaar nadat hun status is toegekend, toegang tot gelijkwaardige programma's.

Artikel 32

Vrijwillige terugkeer

De lidstaten bieden personen die internationale bescherming genieten toegang tot vrijwillige-repatriëringsprogramma's ten behoeve van degenen die vrijwillig naar hun land van herkomst wensen terug te keren.

HOOFDSTUK VI

Administratieve samenwerking

Artikel 33

Samenwerking

Elk der lidstaten wijst een nationaal contactpunt aan, waarvan hij het adres aan de Commissie mededeelt, die hiervan de andere lidstaten in kennis stelt.

De lidstaten nemen in overleg met de Commissie alle passende maatregelen om tussen de bevoegde instanties rechtstreekse samenwerking en uitwisseling van gegevens tot stand te brengen.

Artikel 34

Personeel en middelen

1. De lidstaten verzekeren dat instanties en organisaties die deze richtlijn uitvoeren de nodige basisopleiding ontvangen ten aanzien van de behoeften van zowel mannelijke als vrouwelijke verzoekers en hun begeleidende familieleden, alsmede de specifieke behoeften van minderjarigen, in het bijzonder alleenstaande minderjarigen.
2. De lidstaten trekken de nodige middelen uit in verband met de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen.

HOOFDSTUK VII

Slotbepalingen

Artikel 35

Discriminatieverbod

De lidstaten voeren het bepaalde in deze richtlijn uit zonder discriminatie op grond van geslacht, ras, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep, gezondheidstoestand, kleur, etnische of sociale herkomst, genetische kenmerken, taal, godsdienst of wereldbeschouwing, politieke of andere denkbeelden, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte, een handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid.

Artikel 36

Verslagen

Uiterlijk op 30 april 2006 brengt de Commissie het Europees Parlement en de Raad verslag uit over de toepassing van deze richtlijn in de lidstaten en stelt zij eventueel noodzakelijke wijzigingen voor. De lidstaten doen de Commissie alle voor de opstelling van dat verslag nuttige informatie toekomen. Na de aanbieding van dit verslag brengt de Commissie het Europees Parlement en de Raad ten minste om de vijf jaar verslag uit omtrent de toepassing van deze richtlijn in de lidstaten.

Artikel 37

Omzetting

1. De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 30 april 2004 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

Wanneer de lidstaten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen naar deze richtlijn verwezen of wordt hiernaar verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.

2. De lidstaten delen de Commissie de tekst mede van de bepalingen van intern recht die zij op het door deze richtlijn bestreken gebied aannemen.

Artikel 38

Inwerkingtreding

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag volgende op die van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*.

Artikel 39

Adressaten

Deze richtlijn is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De Voorzitter*

WETGEVEND FINANCIËEL MEMORANDUM

Beleidsgebied(en): JUSTITIE EN BINNENLANDSE ZAKEN

Activiteit(en): Asiel en immigratie

BENAMING VAN DE ACTIE: VOORSTEL VOOR EEN RICHTLIJN VAN DE RAAD BETREFFENDE DE MINIMUMNORMEN VOOR DE ERKENNING EN DE STATUS VAN ONDERDANEN VAN DERDE LANDEN EN STAATLOZEN ALS VLUCHTELINGEN OF ALS PERSONEN DIE ANDERSZINS INTERNATIONALE BESCHERMING BEHOEVEN.

1. BEGROTINGSPLAATS(EN) EN OMSCHRIJVING(EN)

A0 7030 (vergaderingen)

2. ALGEMENE CIJFERSBEGROTE GEGEVENS

2.1. Totale toewijzing voor de actie (deel B): miljoen € aan VK

2.2. Duur:

2001 (september) - 2006

2.3. Meerjarenraming van de uitgaven:

(a) Tijdschema vastleggingskredieten/betalingskredieten (financiële steunverlening) (cf. punt 6.1.1)

miljoen EUR (tot op 3 decimalen nauwkeurig)

	Jaar n	n + 1	N + 2	n + 3	n + 4	n + 5 en volgende jaren	Totaal
Vastleggingskredieten							
Betalingskredieten							

(b) Technische en administratieve bijstand en ondersteuningsuitgaven (cf. Punt 6.1.2)

Vastleggingskredieten							
Betalingskredieten							

Subtotaal (a)+(b)							
Vastleggingskredieten							
Betalingskredieten							

(c) Financiële gevolgen in verband met de personele middelen en andere huishoudelijke uitgaven (cf. punten 7.2 en 7.3)

Vastleggingskredieten/ betalingskredieten	0,029	0,029	0,029	0,029	0,029	0,029	0,175
--	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

TOTAAL (a)+(b)+(c)							
Vastleggingskredie-ten	0,029	0,029	0,029	0,029	0,029	0,029	0,175
Betalingskredieten	0,029	0,029	0,029	0,029	0,029	0,029	0,175

2.4. Verenigbaarheid met de financiële programmering en de financiële vooruitzichten

X Voorstel verenigbaar met de bestaande financiële programmering

2.5. Financiële gevolgen voor de ontvangsten¹:

X Geen enkele financiële implicatie (betreft technische aspecten in verband met de tenuitvoerlegging van een maatregel)

NB: Alle details en toelichtingen betreffende de wijze van berekening van het effect op de ontvangsten dienen te worden opgenomen in een afzonderlijke bijlage.

Miljoen € (tot op 1 decimaal nauwkeurig)

		Vóór de actie (jaar n-1)	Situatie na de actie					
Begrotings- plaats	Ontvangsten		Jaar n	n+1	n+2	n+3	n+4	N+5
	a)Ontvangsten in absolute cijfers							
	b)Verandering in ontvangsten							

(Gelieve elke betrokken begrotingsplaats te vermelden, evenals het benodigde aantal bijkomende regels in de tabel indien er gevolgen zijn voor meer dan één begrotingsplaats)

¹ Voor nadere informatie wordt verwezen naar bijgaande richtsnoeren.

3. BEGROTINGSKENMERKEN

Aard van de uitgave		Nieuwe	Deelname EVA	Deelname kandidaat-lidstate n	Rubriek FV
VU/NVU	GK/NGK	JA/ NEE	JA/NEE	JA/NEE	Nr.

4. RECHTSGRONDSLAG

Artikel 63, eerste alinea, punt 1), c) en punt 2), a), van het EG-Verdrag

5. BESCHRIJVING EN MOTIVERING

5.1. Doel van het communautaire optreden²

5.1.1. Doelstellingen

De bedoeling van de richtlijn is minimumnormen vast te stellen voor de erkenning en de status van personen die internationale bescherming aanvragen als vluchtelingen of als begunstigden van de subsidiaire beschermingsstatus.

Het voorstel is één van de Gemeenschapsinitiatieven inzake met asiel verband houdende aangelegenheden en beoogt de verwezenlijking van een Gemeenschappelijk Europees asielstelsel. In de mededeling van de Commissie inzake asiel van november 2000 wordt verklaard dat aan het einde van de eerste fase, waarin dit voorstel is ingediend, het ongeacht het resultaat nodig zal zijn na te gaan of er organisatorische voorzieningen kunnen worden getroffen om eventueel nog bestaande verschillen te corrigeren of om het verschijnsel van uiteenlopende interpretaties van Gemeenschapsbepalingen te voorkomen.

5.1.2. Genomen maatregelen in verband met de evaluatie ex ante

Niet van toepassing

5.1.3. Genomen maatregelen naar aanleiding van de evaluatie ex post

Niet van toepassing

5.2. Voorgenomen acties en wijze van financiering uit de begroting

In verband met deze richtlijn is de Commissie voornemens een contactcomité in het leven te roepen.

Dit comité zal met de volgende taken worden belast: ten eerste dient het de lidstaten op vooruitziende en coördinerende wijze te helpen bij de toepassing van de minimumnormen. Ten tweede moet het als forum optreden voor die lidstaten welke

² Voor nadere informatie wordt verwezen naar bijgaande richtsnoeren.

in dit stadium van het harmoniseringsproces gezamenlijk maatregelen wensen te treffen die verder gaan dan de minimumnormen. Ten derde dient het eventuele belemmeringen op te heffen en de nodige voorwaarden te scheppen voor het bereiken van het door de Europese Raad van Tampere gestelde doel.

Daardoor zou het comité de verdere onderlinge aanpassing van het asielbeleid in de toekomst kunnen bevorderen en de weg van minimumnormen voor de erkenning en inhoud van de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus naar een gemeenschappelijke asielpcedure en een in de gehele Unie geldende uniforme status voor personen aan wie asiel is verleend kunnen effenen.

In het tijdvak tot 30 april 2004 zal het contactcomité driemaal per jaar bijeenkomen om de omzetting van de Richtlijn voor te bereiden; daarna zal het twee- à driemaal per jaar vergaderen om overleg tussen lidstaten betreffende o.a. bijkomende normen te vergemakkelijken.

5.3. Tenuitvoerlegging

Niet van toepassing

6. FINANCIËLE GEVOLGEN

6.1. Totale financiële gevolgen voor deel B (voor de gehele programmeringsperiode)

(De wijze van berekening van de in onderstaande tabel opgevoerde totale bedragen moet aan de hand van de uitsplitsing in tabel 6.2 worden toegelicht)

6.1.1. Financiële steunverlening

Vastleggingskredieten in miljoen EUR (tot op 3 decimalen nauwkeurig)

Uitsplitsing	Jaar n	n + 1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5 en volgende jaren	totaal
Actie 1							
Actie 2							
Enz.							
TOTAAL							

6.1.2. Technische en administratieve bijstand, ondersteuningsuitgaven en IT-uitgaven (vastleggingskredieten)

	Jaar n	n + 1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5 en volgen- de jaren	totaal
1. Technische en administratieve bijstand							
a) Technische bijstand							
b) Andere technische en administratieve bijstand: - intra muros: - extra muros: <i>waarvan voor het opzetten en onderhouden van geautomatiseerde beheerssystemen</i>							
Subtotaal 1							
2. Ondersteunings- uitgaven							
a) Studies							
b) Vergaderingen van deskundigen							
c) Informatie en publicaties							
Subtotaal 2							
TOTAAL							

6.2. Berekening van de kosten per overwogen maatregel in deel B (voor de gehele programmeringsperiode)³

(Bij meerdere acties dienen de concrete maatregelen die voor elke actie moeten worden genomen te worden gepreciseerd om het volume en de kosten van de prestaties te berekenen).

Vastleggingskredieten in miljoen EUR (tot op 3 decimalen nauwkeurig)

Opsplitsing	Soort prestaties/ producten (projecten, dossiers, enz.)	Aantallen prestaties/ producten (totaal voor de jaren 1...n)	Gemiddelde kosten per eenheid	Totale kosten (totaal voor de jaren 1...n)
	1	2	3	4=(2X3)
<u>Actie 1</u>				
- maatregel 1				
- maatregel 2				
<u>Actie 2</u>				
- maatregel 1				
- maatregel 2				
- maatregel 3				
enz.				
TOTALE KOSTEN				

Gelieve zo nodig de beschermingsmethode toe te lichten.

³ Voor nadere informatie wordt verwezen naar bijgaande richtsnoeren.

7. GEVOLGEN VOOR HET PERSONEELSBESTAND EN DE ADMINISTRATIEVE UITGAVEN

7.1. Gevolgen voor de personele middelen

Soort ambten		Aan het beheer van de actie toe te wijzen huidige of extra personeelsleden		Totaal	Beschrijving van de uit de actie voortvloeiende taken
		Aantal vaste ambten	Aantal tijdelijke ambten		
Ambtenaren of tijdelijke functionarissen	A				<i>Zo nodig kan een vollediger beschrijving van de taken worden bijgevoegd.</i>
	B				
	C				
Ander personeel					
Totaal					

7.2. Algemene financiële gevolgen in verband met de personele middelen

Soort ambten	Bedragen in €	Wijze van berekening*
Ambtenaren		
Tijdelijke functionarissen		
Ander personeel (begrotingslijn aangeven)		
Totaal		

Deze bedragen vertegenwoordigen de totale uitgaven voor 12 maanden.

7.3. Andere uit de actie voortvloeiende huishoudelijke uitgaven

Begrotingslijn (nr. En benaming)	Bedragen EUR	Wijze van berekening
Totale toewijzing (Titel A7)		
A07030 – Vergaderingen	29 250	3 vergaderingen/jaar; gemiddelde kosten per vergadering 9 750 EUR (15 x 650 EUR)
Informatiesystemen (A-5001/A-4300)		
Overige uitgaven - Deel A (aangeven welke)		
Totaal	29 250	

De bedragen vertegenwoordigen de totale uitgaven gedurende 12 maanden.

I.	Jaartotaal (7.2 + 7.3)	29 250 EUR
II.	Duur van de actie	6 jaar
III.	Totale kosten van de actie (I x II)	175 500 EUR

8. TOEZICHT EN EVALUATIE

8.1. Follow-upsysteem

Niet van toepassing

8.2. Procedure en periodiciteit van de voorgeschreven evaluatie

Niet van toepassing

9. FRAUDEBESTRIJDINGSMAATREGELEN

Niet van toepassing