

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 8.9.2010
COM(2010) 465 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**OVER DE TOEPASSING VAN RICHTLIJN 2005/85/EG VAN 1 DECEMBER 2005
BETREFFENDE MINIMUMNORMEN VOOR DE PROCEDURES IN DE
LIDSTATEN VOOR DE TOEKENNING OF INTREKKING VAN DE
VLUCHTELINGENSTATUS**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

OVER DE TOEPASSING VAN RICHTLIJN 2005/85/EG VAN 1 DECEMBER 2005 BETREFFENDE MINIMUMNORMEN VOOR DE PROCEDURES IN DE LIDSTATEN VOOR DE TOEKENNING OF INTREKKING VAN DE VLUCHTELINGENSTATUS

1. INLEIDING

Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (hierna "de richtlijn" genoemd)¹ is een van de vijf instrumenten op gebied van asiel die de grondslag hebben gelegd voor het gemeenschappelijk Europees asielstelsel op basis van de conclusies van de Europese Raad van Tampere en overeenkomstig het Haags programma. Zij is van toepassing op alle lidstaten behalve Denemarken².

Dit verslag is opgesteld overeenkomstig artikel 42 van de richtlijn en bevat een overzicht van de omzetting en uitvoering van de richtlijn in de lidstaten, inclusief eventuele problematische kwesties. Het verslag is gebaseerd op de aan de Commissie meegedeelde omzettingsmaatregelen, overleg met regeringsdeskundigen, ngo's, asieladvocaten en de UNHCR, de antwoorden van de lidstaten op de vragenlijst van de Commissie, studies over de uitvoering van de richtlijn³, verslagen over door het Europees Vluchtelingenfonds medegefinancierde projecten, het verslag over asielprocedures in de IGC-staten⁴ en het ECRE/ELENA-overzicht over rechtsbijstand voor asielzoekers. Het moet worden gelezen in samenhang met de effectbeoordeling bij de herschikking van de richtlijn⁵.

Voor de lidstaten die geen volledige omzettingsmaatregelen hadden meegedeeld toen het verslag werd opgesteld, werd relevante informatie verzameld op basis van geldende wetgeving en in voorkomend geval ontwerpwetgeving.

2. HISTORISCHE EN POLITIEKE CONTEXT

De richtlijn werd na raadpleging van het Europees Parlement door de Raad aangenomen met eenparigheid van stemmen. Zij heeft als doel minimumnormen vast te stellen voor een eerlijke en doeltreffende asielprocedure. In het Haags programma is de Commissie verzocht de normen van de eerste fase te evalueren en de instrumenten voor de tweede fase voor te stellen, zodat zij vóór eind 2010 kunnen worden goedgekeurd. In het Asielbeleidsplan⁶ heeft

¹ PB L 326 van 13.12.2005, blz. 13.

² In dit verslag wordt onder "lidstaten" verstaan: de door de richtlijn gebonden lidstaten.

³ Zie: Universiteit Nijmegen, "The Procedures Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States", K. Zwaan (red.), maart 2008; UNHCR, "Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice", maart 2010.

⁴ IGC, "Asylum Procedures. Report on Policies and Practices in IGC Participating States", mei 2009.

⁵ Voorstel voor een richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming, 21 oktober 2009, COM(2009) 554.

⁶ Asielbeleidsplan "Een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU", 17 juni 2008, COM(2008) 360.

de Commissie voorgesteld de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel af te ronden door de verschillen tussen de procedurevoorschriften te beperken, de beschermingsnormen op te trekken en ervoor te zorgen dat zij consequent in de hele EU worden toegepast. Het Europees pact over immigratie en asiel van 16 oktober 2008 zorgde voor nieuwe politieke steun voor deze doelstelling. De Commissie werd daarin namelijk verzocht initiatieven te nemen om, indien mogelijk in 2010 en uiterlijk in 2012, onder meer een gemeenschappelijke asielprocedure met gemeenschappelijke waarborgen in te voeren, een voornemen dat in het programma van Stockholm wordt bevestigd.

De Commissie heeft op 21 oktober 2009 een voorstel tot wijziging van de richtlijn ingediend. Het heeft met name als doel procedures te stroomlijnen en te consolideren en de kwaliteit van beslissingen in eerste aanleg in de hele EU te verbeteren. De beoogde normen zijn onder andere geïnspireerd door beste praktijken die de Commissie in een aantal lidstaten heeft vastgesteld.

3. CONTROLE EN STAND VAN OMZETTING

De termijn voor omzetting van het grootste gedeelte van de richtlijn was 1 december 2007, terwijl artikel 15, dat betrekking heeft op rechtsbijstand, uiterlijk op 1 december 2008 moest zijn omgezet. Na het verstrijken van deze termijnen zijn inbreukprocedures ingeleid tegen alle lidstaten die hun omzettingsmaatregelen niet of onvolledig hadden meegedeeld. Vervolgens heeft de Commissie overeenkomstig artikel 226 van het Verdrag zeventien schriftelijke aanmaningen en vijf met redenen omklede adviezen verzonden. Thans hebben alle lidstaten hun volledige omzettingsmaatregelen meegedeeld behalve BE en IE. De Commissie heeft besloten om de zaken tegen BE en IE bij het Hof van Justitie aanhangig te maken en EL een schriftelijke aanmaning gestuurd over de niet-correcte uitvoering van verscheidene bepalingen van de richtlijn, met name over de toegang tot de procedure en de behandeling van niet-begeleide minderjarigen.

Tussen 1 januari 2008⁷ en 31 december 2009 registreerden de 26 door de richtlijn gebonden lidstaten 492 995 asielverzoeken. In dezelfde periode werden in deze lidstaten 444 165 beslissingen in eerste aanleg gegeven en 125 785 beslissingen in hoger beroep⁸.

4. ALGEMENE BEPALINGEN

4.1. Definities (artikel 2)

In het algemeen zijn de definities van de richtlijn in de nationale wetgeving terug te vinden. In verscheidene lidstaten (bv. BE, IE, LT, PL, SK, SI en UK) omvat de nationale definitie van een asielzoeker echter niet expliciet het vereiste van de richtlijn om een persoon als een asielzoeker te beschouwen tot een definitieve beslissing is genomen, en de wetgeving van IE bevat niet de door de richtlijn gegeven definitie van een niet-begeleide minderjarige.

⁷ De in deze alinea vermelde beslissingen over vóór 1.12.2007 ingediende vorderingen vielen niet onder de richtlijn.

⁸ De gegevens over beslissingen in hoger beroep zijn echter niet volledig, aangezien 3 lidstaten geen gegevens over 2008 hebben verstrekt en er voor 9 lidstaten geen gegevens over 2009 zijn.

4.2. Toepassingsgebied en bevoegde instanties (artikelen 3 en 4)

Alle lidstaten behalve IE hebben één gemeenschappelijke procedure vastgesteld en passen derhalve de richtlijn toe wat de beslissing over zowel vluchtelingenstatus als subsidiaire beschermingsstatus betreft. Veruit de meeste lidstaten hebben één enkele beslissingsautoriteit aangewezen, doorgaans een speciaal administratief orgaan. In verscheidene lidstaten zijn andere autoriteiten betrokken bij bepaalde specifieke procedures of zaken, namelijk een grensprocedure (EE, FR), een voorafgaande procedure voor volgende verzoeken (BE), zaken betreffende de nationale veiligheid (BE) en zaken betreffende een Europees veilig derde land (DE).

5. SPECIFIEKE VOORSCHRIFTEN

5.1. Uitgangspunten en waarborgen

5.1.1. Toegang tot de procedure (artikel 6)

De lidstaten moeten het recht om een asielverzoek in te dienen, garanderen en ervoor zorgen dat de betrokken autoriteiten de toegang tot de procedure kunnen vergemakkelijken voor personen die een verzoek willen indienen. Andere aspecten van toegangsprocedures worden aan de lidstaten overgelaten.

Hoewel alle lidstaten formeel voorzien in het recht om een asielverzoek in te dienen, verschillen de huidige nationale toegangssystemen aanzienlijk. In sommige lidstaten zijn rechtshandavingsinstanties, doorgaans politie en/of grenswachten, bevoegd om asielverzoeken in ontvangst te nemen (bv. BE, CY, FI, FR, LT, EE, EL, IT, LV, PL, PT, RO en SK). In andere lidstaten moet een aanvraag op een aangewezen plaats worden ingediend, zoals een aanvraagcentrum (opvangcentrum) of het kantoor van de beslissingsautoriteit (bv. AT, BG, DE, CZ, HU, FR, NL, MT, SI, SE en UK). In verscheidene lidstaten voorziet het systeem in de mogelijkheid om aanvankelijk andere autoriteiten in te lichten over de intentie om asiel aan te vragen (bv. AT, DE, BG, SI). In FR moeten personen die illegaal op het grondgebied verblijven, eerst bij een *préfecture* het recht op verblijf aanvragen en vervolgens bij de beslissingsautoriteit een aanvraag indienen.

Verzoeken van ouders dekken in het algemeen minderjarigen ten laste, en CY, FR, EL, HU, MT, PL en PT voorzien ook in de mogelijkheid een verzoek in te dienen namens volwassenen die ten laste zijn. In bepaalde lidstaten (bv. EL, NL, DE) hebben minderjarigen vanaf een bepaalde leeftijd het recht om een verzoek in te dienen. In BE, DE, FR, EL, LT, NL en SK is de voogd of een andere vertegenwoordiger bevoegd om voor een niet-begeleide minderjarige een verzoek in te dienen.

De lidstaten vereisen dat hetzij bepaalde autoriteiten⁹, hetzij openbare instanties in het algemeen¹⁰ asielzoekers *de facto* naar de bevoegde autoriteit verwijzen (bv. EL, LV, NL, MT, SK) en/of die autoriteit op de hoogte brengen van het asielverzoek (bv. AT, BE, CZ, EL, HU, LV, MT en SE). De termijnen om de formaliteiten af te handelen in verband met het indienen

⁹ In BE, CZ, EL, HU, FR, MT, SK.

¹⁰ In AT, BG, FI, LV, NL, SE.

van verzoeken, lopen uiteen. Zij kunnen 3 tot 5 maanden bedragen (MT), 36 dagen (FR¹¹), 1 maand (NL¹²), of 2 weken (CY), terwijl BE, CZ, FI, HU, LT en SE melding hebben gemaakt van termijnen van ten hoogste drie dagen. In EL wordt melding gemaakt van lange termijnen en andere praktische moeilijkheden met betrekking tot de toegang tot de procedure.

5.1.2. *Het recht om in de lidstaat te blijven (artikel 7)*

In het algemeen wordt het recht om in de lidstaat te blijven tot in eerste aanleg een beslissing is genomen, in de nationale wetgeving erkend. De lidstaten hebben echter een uiteenlopende aanpak van de uitzonderingen in verband met overdracht en uitlevering. In een aantal lidstaten is de uitlevering van een asielzoeker naar het land van herkomst alleen mogelijk na een negatieve beslissing over het asielverzoek (bv. EE, EL, ES, FI, HU, LT, LV, NL, PT, SI, SK en UK). In AT, CY, CZ, DE, FR¹³, IE, IT, LU, MT, PL en SE zijn uitzonderingen toegestaan. In RO is een uitzondering alleen in met terrorisme verband houdende zaken toegestaan.

5.1.3. *Vereisten voor het geven van beslissingen en waarborgen voor asielzoekers (artikelen 8, 9 en 10).*

Asielverzoeken mogen niet worden afgewezen of van behandeling worden uitgesloten louter op grond van het feit dat zij niet zo snel mogelijk zijn ingediend, en lidstaten voldoen in het algemeen aan dit beginsel. FI en MT¹⁴ stellen aan het indienen van een asielverzoek in een later stadium echter een aantal voorwaarden, terwijl in FR en CZ in bewaring gehouden personen een asielverzoek moeten indienen binnen respectievelijk 5 en 7 dagen na over dat recht te zijn geïnformeerd¹⁵.

Op grond van de richtlijn moeten asielverzoeken individueel, objectief en onpartijdig worden onderzocht door deskundig personeel en op basis van juiste en actuele informatie over het land van herkomst. AT, CY, DE, EL¹⁶, FI, HU, IT, LU, RO, SI en UK hebben deze normen voldoende duidelijk en nauwkeurig omgezet¹⁷, terwijl in andere lidstaten de nationale bepalingen deze normen slechts impliciet weergeven. AT, BE, FI, DE, SE, HU, NL en UK hebben institutionele regelingen voor opleiding, inclusief vervolgoopleiding. In andere lidstaten blijft het vaak bij ad-hocopleiding en de lengte, intensiteit en inhoud van de opleiding verschillen aanzienlijk.

In het algemeen vereisen de lidstaten dat de autoriteiten een schriftelijke beslissing geven, dat zij de redenen in feite en in rechte noemen en informatie geven over de manier waarop de beslissing kan worden aangevochten¹⁸. Er zijn echter grote verschillen wat de structuur en de inhoud van de beslissingen betreft en er wordt melding gemaakt van tekortkomingen in de

¹¹ Deze termijn is onderverdeeld in 15 dagen voor een *préfecture* om een verblijfsvergunning af te geven en 21 dagen voor een verzoeker om zijn verzoek in te dienen. In de praktijk duurt het afronden van de procedure gemiddeld 20 dagen.

¹² Met inbegrip van een wachttermijn in een transitcentrum.

¹³ Ook al lopen de beide procedures parallel, FR levert geen asielzoekers uit aan het land van herkomst.

¹⁴ In MT moet een verzoek binnen 60 dagen na aankomst worden ingediend. Daarna mag het alleen nog om bijzondere en uitzonderlijke redenen.

¹⁵ Na het verstrijken van de termijn wordt een verzoek in FR als onontvankelijk aangemerkt, terwijl in CZ 'het recht om een asielverzoek in te dienen, vervalt'.

¹⁶ Er werden echter problemen gemeld met betrekking tot de toepassing van deze normen in de praktijk.

¹⁷ In een aantal lidstaten (bv. DE, FI en HU) bevat de wetgeving geen expliciete regels over de kwalificaties van asielpersoneel. In de praktijk wordt echter in opleiding voorzien.

¹⁸ Sommige lidstaten (bv. NL en FI) doen een beroep op het gemeen administratief recht, in het bijzonder wat de motiveringsplicht betreft.

kwaliteit van de motivering¹⁹. CY en NL gebruiken een facultatieve bepaling op grond waarvan het mogelijk is een beslissing niet te motiveren wanneer de persoon waaraan het vluchtelingenstatuut wordt geweigerd, een statuut krijgt waaraan dezelfde rechten zijn verbonden.

In het algemeen bevat de nationale wetgeving de in artikel 10, lid 1, van de richtlijn opgesomde waarborgen. Veruit de meeste lidstaten verstrekken asielzoekers informatie in een taal die zij worden geacht te begrijpen. Sommige lidstaten geven asielzoekers echter het recht om informatie te krijgen in een taal die zij verstaan (AT, CZ, HU, LT, PL, BG), hetgeen verder gaat dan de normen van de richtlijn. Om betrokkenen over de procedure te informeren, gebruiken de lidstaten vaak drukwerk in verschillende talen (AT, BE, ES, CY, CZ, EE, FI, FR, IE, HU, LT, LV, MT, NL, PL, SE, SK, RO) en verscheidene lidstaten nemen relevante informatie op in specifiek voor de betrokkene bestemde proceduredocumenten (BG, CY, CZ, SK) en/of informeren de asielzoeker mondeling (FI, LT, MT, SK).

In de grote meerderheid van de lidstaten waarborgen nationale regels ten minste bij het persoonlijk onderhoud de kosteloze diensten van een tolk, zoals is voorgeschreven in artikel 10, lid 1, onder b). Deze bepaling is niet volledig omgezet in BE en IE²⁰, en in EL zijn de diensten van een tolk naar verluidt alleen in de hoofdstad beschikbaar. Sommige lidstaten (bv. FI, FR, LT) gebruiken video- of teleconferenties om de tekorten aan tolken voor bepaalde talen of op bepaalde plaatsen te ondervangen, en in dat verband werden belangrijke initiatieven inzake praktische samenwerking genomen, met name het Interpreters' Pool Project. Verwacht wordt dat het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken dergelijke samenwerkingsinitiatieven verder zal stimuleren.

Wat de verplichting tot kennisgeving van de beslissing betreft, deelt een aantal lidstaten de beslissing tijdens een onderhoud persoonlijk aan de asielzoeker mee (bv. BG, EE, CZ, IT, LT, ES²¹), terwijl andere lidstaten de beslissing per post opsturen (bv. FR, DE, EE). Verscheidene lidstaten geven zowel de asielzoeker als zijn raadsman kennis van de beslissing (bv. BE, BG, CZ, LT, NL²², SI), terwijl DE en NL²³ gebruikmaken van de bepaling op grond waarvan het mogelijk is de kennisgeving alleen aan de raadsman te doen. UK gebruikt alle hierboven beschreven vormen, afhankelijk van de procedure.

De autoriteiten informeren de asielzoekers over het resultaat van de beslissing en hun recht om beroep in te stellen. Dit gebeurt hetzij mondeling, eventueel via de aanwezigheid van een tolk (BG, CZ, EE, EL, IT, FI, IT, LT, ES), hetzij door het verstrekken van een schriftelijke vertaling (AT, CY, EE, DE, FR, PL, RO, SI) bij de kennisgeving van de beslissing. BE, ES en NL kennen kosteloze rechtsbijstand²⁴. In IE bevat de wetgeving geen expliciete regels waarin deze waarborg wordt omgezet, terwijl asielzoekers in EL naar verluidt niet correct worden ingelicht over de beslissing en hun recht om beroep in te stellen. In EE, LT, BG en SI wordt de volledige beslissing aan de asielzoeker voorgelezen met behulp van een tolk of vertaald, hetgeen als een goede praktijk kan worden beschouwd.

¹⁹ Vooral bij de motivering van beslissingen in EL zijn bedenkingen geuit.

²⁰ In IE vereist de wetgeving de aanwezigheid van een tolk bij een onderhoud alleen 'indien mogelijk'. In BE mag een onderhoud achterwege blijven wanneer geen tolk beschikbaar is.

²¹ In het kader van de gangbare administratieve praktijken.

²² In het kader van de procedure in een aanvraagcentrum.

²³ In het kader van de verlengde procedure.

²⁴ Op grond van artikel 10, lid 1, onder e), van de richtlijn kunnen de lidstaten van deze verplichting afwijken wanneer kosteloze rechtsbijstand beschikbaar is.

5.1.4. *Persoonlijk onderhoud (artikelen 12, 13 en 14)*

Alle lidstaten voorzien in het recht op een persoonlijk onderhoud, maar sommige lidstaten maken gebruik van facultatieve uitzonderingen. Van het onderhoud kan worden afgezien wanneer de autoriteit al een ontmoeting met de asielzoeker heeft gehad om hem bij te staan bij de indiening van zijn verzoek (CY, EL, SI, UK), wanneer de asielzoeker irrelevante kwesties opwerpt (CY, EL, SI, en UK), inconsistente, contradictoire, onwaarschijnlijke of ontoereikende verklaringen heeft afgelegd (CY, EL, SI en UK), uit een veilig land van herkomst (EL en SI) of uit een veilig derde land (EL, FI, SI en UK) afkomstig is, een hernieuwd asielverzoek heeft ingediend (CY, CZ, DE, FI, EL, IT, LU, SI en UK) of een verzoek heeft ingediend om zijn verwijdering uit te stellen (CY, EL, SI en UK). In verscheidene gevallen wijken de nationale uitzonderingen af van de bewoordingen van de richtlijn²⁵.

In het algemeen is het vereiste van de richtlijn dat bij een onderhoud geen familieleden aanwezig zijn, in de nationale wetgeving opgenomen. In FR, NL, SI en IE is de wetgeving echter niet voldoende expliciet op dit punt. In sommige lidstaten (bv. BG, CZ, ES, FI, DE, NL en SI) is het vereiste van de richtlijn om een passende geheimhouding te waarborgen in verband met een persoonlijk onderhoud, niet expliciet in de wetgeving opgenomen en er worden problemen gemeld over praktijken in EL en ES.

De richtlijn vereist van de lidstaten dat een persoonlijk onderhoud plaatsvindt in zodanige omstandigheden dat een asielzoeker de gronden voor zijn asielverzoek uitvoerig kan uiteenzetten. Hoewel deze norm relevant is voor asielzoekers die door hun geslacht, leeftijd en/of de gevolgen van een traumatische ervaring behoefte kunnen hebben aan extra steun, bevat de richtlijn geen expliciete waarborgen voor asielzoekers met bijzondere behoeften, zoals een genderbewust onderhoud. Sommige lidstaten hebben echter relevante oplossingen gevonden zoals het inzetten van een tolk en/of vertaler van hetzelfde geslacht (AT, BE, BG, CZ, DE, ES, NL, LT, IT, HU, SK, SI en UK) en het verstrekken van informatie over met gender samenhangende elementen bij de vaststelling van de vluchtelingenstatus (AT, DE, SE).

De richtlijn vereist dat een onderhoud verloopt in een taal die de betrokkene 'redelijkerwijs kan worden geacht te begrijpen', en in verscheidene lidstaten gaan de regels verder dan deze norm (AT, BG, CZ, BE, HU, LT, IT, EL), door een taal te eisen die de betrokkene begrijpt, terwijl andere lidstaten vasthouden aan de bewoordingen van de richtlijn. Naar verluidt wordt de wetgeving in de praktijk niet altijd gevolgd, met name door een tekort aan tolken²⁶, en in sommige lidstaten (bv. BG, ES, FI, DE, NL en IE) bevat de nationale regelgeving niet expliciet de norm van de richtlijn inzake de kwalificaties van de personen die het onderhoud afnemen.

Het vereiste om van een onderhoud een verslag op te stellen en dat ter beschikking te stellen van de asielzoeker, is in het algemeen in de wetgeving omgezet. De praktijken lopen echter sterk uiteen: in sommige lidstaten wordt een verslag opgesteld (bv. EL, IT, NL, DE, CY, HU, IE, MT, PT, RO en SE), andere voorzien in een afschrift (bv. BE, BG, FR, CZ, FI, LT, SI, UK, SK en PL) en sommige voorzien in audio-opname en/of visuele opname (AT, FI, ES,

²⁵ Van het onderhoud kan worden afgezien wanneer geen tolk beschikbaar is (BE) of wanneer het verzoek kennelijk ongegrond is (FR). In SI is het onderhoud niet verplicht in de versnelde procedure en valt het naar verluidt vaak weg.

²⁶ In het bijzonder voor EL worden ernstige problemen gemeld.

HU, LU, LV, PL en UK). Hoewel sommige lidstaten voorzien in de mogelijkheid voor de asielzoeker om zijn opmerkingen te geven bij het document over het onderhoud (bv. CY, FI, HU, DE, BG, NL, PT, MT, PL, RO en SK), is dit niet in alle lidstaten een standaardpraktijk. Derhalve varieert de accuraatheid van de verslagen. Over de inzage in het verslag lopen de gemelde praktijken uiteen. Sommige lidstaten (bv. FI, DE, HU, IT, NL, CZ SK, PL en VK) voorzien inzage in het verslag in de procedure in eerste aanleg, terwijl andere lidstaten (bv. CY, EL, BE, BG, RO en FR) slechts inzage toestaan nadat een beslissing is genomen.

5.1.5. *Rechtsbijstand en vertegenwoordiging (artikelen 15 en 16)*

Het recht om een juridisch adviseur of andere raadsman te raadplegen, wordt in de hele EU formeel erkend, maar de lidstaten zijn verdeeld over de verlening van gratis rechtsbijstand. CY, EE, EL, FR, DE, IT, LV, MT, PL, RO, SK, SI houden zich aan de bewoordingen van de richtlijn, en voorzien alleen in de fase van hoger beroep in deze mogelijkheid. Andere lidstaten gaan echter verder dan deze norm en bieden reeds in procedures in eerste aanleg hetzij rechtsbijstand (BE, ES, BG, FI, HU, IE, NL, LT, LU, SE, PT en UK)²⁷, hetzij gratis juridisch advies (AT, CZ²⁸). Wat het stadium van hoger beroep betreft, bieden de meeste lidstaten rechtsbijstand voor zowel het eerste niveau als voor verdere beroepen. AT en CY stellen rechtsbijstand in de vorm van vertegenwoordiging echter alleen beschikbaar in procedures voor hogere rechtbanken. Terwijl BE, BG, CZ, FI, HU, LT, RO, SI en SE het verlenen van rechtsbijstand niet van de bestaansmiddelen afhankelijk maken, doen andere lidstaten dat wel en nationale systemen verschillen aanzienlijk wat de toepasselijke drempel, de fase van het hoger beroep en de bevoegde instanties betreft. In de meeste lidstaten is het ontbreken van voldoende bestaansmiddelen een formele voorwaarde om rechtsbijstand te kunnen krijgen²⁹.

De lidstaten moeten, mits aan verscheidene voorwaarden is voldaan, de juridisch adviseur of raadsman toegang verlenen tot het dossier van de asielzoeker en dat ter beschikking stellen van de beroepsinstanties. Het merendeel van de lidstaten verleent juridische adviseurs die toegang zonder beperkingen op te leggen. In EL, CY, LT, IE, ES, NL en UK gelden beperkingen, in de meeste gevallen in verband met de nationale veiligheid. In sommige lidstaten (FR, IT) zouden juridische adviseurs geen toegang hebben tot gegevens uit het land van herkomst waarmee de beslissingsautoriteit rekening heeft gehouden. Beroepsinstanties hebben in het algemeen toegang tot alle gegevens uit het dossier van de asielzoeker³⁰. In alle lidstaten behalve FR mag een juridisch adviseur een eerste onderhoud bijwonen.

5.1.6. *Waarborgen voor niet-begeleide minderjarigen (artikel 2, onder i), en artikel 17)*

Alle lidstaten voorzien in vertegenwoordiging van niet-begeleide minderjarigen in de procedure en de aanstelling van een wettelijke voogd of van een instelling die als wettelijke voogd kan optreden, is een algemene tendens. AT, BE, BG, CY, ES, CZ, DE, EL, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK en SI hebben een dergelijk systeem, zij het met aanzienlijke verschillen wat institutionele bepalingen, betrokken instanties en de rol en de kwalificaties van de voogd betreft. Sommige lidstaten hebben systemen waarbij voor bepaalde fases van de procedure of voor de hele procedure een andere soort vertegenwoordiging wordt gebruikt, zoals vertegenwoordiging door een juridisch adviseur

²⁷ In FI, ES, HU, LT, IE en UK is dit recht echter afhankelijk van de bestaansmiddelen.

²⁸ Met betrekking tot diensten van ngo's die met overheidsmiddelen worden gefinancierd.

²⁹ Deze voorwaarde wordt niet toegepast in BE, CZ en RO.

³⁰ Met de nationale veiligheid verband houdende beperkingen zijn mogelijk in LT en ES.

(AT, PL), ngo's (CZ, FR³¹, PT) of sociale diensten (ES). In IE en UK worden minderjarigen vertegenwoordigd door een organisatie die verantwoordelijk is voor de zorg voor en het welzijn van minderjarigen.

Slechts enkele lidstaten passen uitzonderingen toe op de verplichting om een vertegenwoordiger aan te stellen. EL voorziet in een uitzondering wanneer wordt verwacht dat het kind 18 jaar zal worden voordat een beslissing in eerste aanleg wordt genomen, of hij/zij gehuwd is of is geweest, of 16 jaar is en in staat de procedure voort te zetten. De laatste uitzondering is ook in DE van toepassing.

Een medisch onderzoek om de leeftijd van een niet-begeleide minderjarige te bepalen, is mogelijk in SK, LU, LT, AT, IT, CY, BG, HU, DE, CZ, BE, SE, MT, PL, RO, SI en UK en de minderjarigen worden mondeling of schriftelijk ingelicht over de procedure voor leeftijdsonderzoek. Deze lidstaten maken het medisch onderzoek afhankelijk van de instemming van de minderjarige en/of zijn/haar vertegenwoordiger. Wanneer een persoon de instemming weigert, wordt hij/zij als een volwassene behandeld (CZ, HU, NL, RO, PL en SK), doet dit afbreuk aan de geloofwaardigheid van zijn/haar verklaringen (AT en LU), of kan hij/zij geen beroep meer doen op het beginsel van de twijfel (LT). Dit laatste is in strijd met de richtlijn.

5.1.7. *Intrekking van het asielverzoek (artikelen 19 en 20)*

Wanneer een asielverzoek *uitdrukkelijk wordt ingetrokken*, wordt de procedure in het algemeen beëindigd door het nemen van een beslissing (bv. BE, BG, CZ, FI, DE, HU, PL en SI) of door het maken van een aantekening in het dossier (bv. ES, FR, NL en UK). In CY, IT³² en UK wordt een verzoek afgewezen en in EL en MT volgt de wetgeving de bepaling van de richtlijn en zijn dus een beslissing tot beëindiging van de procedure of de afwijzing van het asielverzoek mogelijk.

Veruit de meeste lidstaten kennen de notie *impliciete intrekking*. Het is niet formeel omgezet in FR en IT. Naast de in de richtlijn vermelde situaties, kunnen ook volgende situaties ertoe leiden dat kan worden aangenomen dat het asielverzoek is ingetrokken: een poging om illegaal een ander land binnen te komen (CZ) of de vrijwillige terugkeer naar zijn/haar land van herkomst (AT, BE, BG). Nationale regels voorzien doorgaans als eerste stap in de beëindiging van de procedure (bv. AT, BG, CY, ES, FI, FR, CZ, HU, LT, MT, NL, PL, PT, SI) en/of in de afwijzing van het asielverzoek (bv. AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, MT, RO, UK).

5.2. **Procedures in eerste aanleg**

5.2.1. *Behandelingsprocedure en ongegronde asielverzoeken (artikelen 23 en 28)*

De lidstaten moeten de procedure op grond van de richtlijn zo spoedig mogelijk afronden. De aanpak van de lidstaten verschilt. In CY, EE, FR, FI, DE, EL, IE, LU, MT, SI, SE en UK volgen de nationale regels ofwel de bepalingen van de richtlijn (bv. EL, EE, CY, UK), ofwel voorzien zij in het zorgvuldigheidsbeginsel en in het recht om informatie te ontvangen over de voortgang van de administratieve procedures (FI, SE). Bovendien stellen sommige beslissingsautoriteiten (bv. DE, SE en UK) doelen voor het afsluiten van dossiers. In andere

³¹ Bijvoorbeeld het systeem van ad-hocbeheerders.

³² In IT is deze regel van toepassing wanneer al een onderhoud heeft plaatsgevonden.

lidstaten worden in de wetgeving termijnen vastgesteld voor het nemen van een beslissing. Deze termijnen bedragen 1 maand (RO), 2,5 maanden (HU), 2,6 maanden (PT), 3 maanden (BG, CZ, LT, LV, SK) en 6 maanden (AT, ES, NL³³, PL). De termijn kan worden verlengd met 1 maand (HU, RO), 3 maanden (BG, LT) of 9 maanden (LV). In PT kan de termijn worden verlengd tot 6 maanden. In AT, CZ en PL is een verlenging niet aan termijnen onderworpen. In IT zijn specifieke tijdschema's vastgesteld voor bepaalde stappen in de procedure.

De lidstaten kunnen *voorrang verlenen* aan de behandeling van ieder geval, dan wel deze behandeling *versnellen* en bovendien kan een behandelingsprocedure worden versneld op 16 specifieke gronden. Met de onder deze gronden vallende omstandigheden kan ook rekening worden gehouden om een asielverzoek als kennelijk ongegrond te beschouwen³⁴. Bijgevolg lopen de betrokken nationale regelingen sterk uiteen.

In AT, BE, CZ, FI, EE, EL, FR, LT, LV, LU, MT, PL, RO, SK, SI en UK kan de behandeling van een asielverzoek worden versneld op basis van een specifieke grond. Het aantal in de nationale wetgeving opgenomen gronden verschilt aanzienlijk³⁵, en sommige wijken af van de formulering van de richtlijn. In FR, SI en UK wordt voor elk asielverzoek nagegaan welke de toepasselijke procedure is, terwijl andere lidstaten dat aan de beslissingsautoriteit laten. In BG, PT en ES³⁶ worden alle asielverzoeken eerst onderzocht in een voorafgaande procedure die ertoe leidt dat de betrokkene tot de gewone procedure wordt toegelaten dan wel dat zijn/haar verzoek wordt afgewezen op de niet-ontvankelijkheidsgronden of gronden die onder artikel 23, lid 4, van de richtlijn vallen. In NL worden alle asielverzoeken eerst onderzocht in een procedure die kan leiden tot de afwijzing van het asielverzoek of tot de verwijzing van de zaak naar de verlengde procedure. SE versnelt de behandeling van kennelijk ongegronde zaken, terwijl in IE bepaalde asielverzoeken voorrang kunnen krijgen. HU en DE hebben geen regeling voor versnelde procedures.

De termijnen om de versnelde procedure af te ronden, lopen uiteen: 48 uur (LT); 3 dagen (BG, MT, RO en UK³⁷); 4 dagen (ES³⁸ en FR³⁹); 10 werkdagen (LV); 15 dagen (BE⁴⁰ en FR); 1 maand (EL, CZ en PL); 2 maanden (SK, LU en BE); 3 maanden (AT en ES). In EE, IE⁴¹, SE en SI zijn geen formele termijnen vastgesteld, terwijl in FI, PT en IT formele termijnen zijn vastgesteld voor het afronden van bepaalde fases van de procedure⁴². Versnelde procedures kunnen worden gevoerd zonder dat de betrokkene de mogelijkheid krijgt een persoonlijk onderhoud te hebben (CY, EE, EL, FR, MT, PL, PT, SI en UK), zij kunnen aanleiding geven tot kortere termijnen voor het instellen van beroep (BG, CZ, IE, IT, NL, PL,

³³ In het kader van de verlengde procedure.

³⁴ Artikel 28, lid 2, van de richtlijn.

³⁵ Er zijn 5 gronden in LT; 8 in FI; 9 in CZ; 10 in RO; 11 in MT; 14 in EL en 16 in SI.

³⁶ In ES zijn sinds de aanneming van de nieuwe asielwet twee verschillende versnelde procedures van toepassing aan de grens en binnen de grenzen. De grensprocedure lijkt op het model van BG, terwijl de procedure binnen de grenzen verband houdt met specifieke gronden.

³⁷ Het gaat hier om de versnelde procedure voor in bewaring gehouden asielzoekers en de gegevens hebben betrekking op werkdagen. In de niet-schorsende beroepsprocedures voor in bewaring gehouden asielzoekers bedraagt de termijn 6 of 10 dagen.

³⁸ Het betreft hier personen in bewaring en werkdagen. De termijn kan tot 8 dagen worden verlengd.

³⁹ Het gaat hier om asielzoekers die in bewaring worden gehouden.

⁴⁰ Het gaat hier om asielzoekers die in bewaring worden gehouden.

⁴¹ In IE duurt de voorrangprocedure in de praktijk 17 tot 20 werkdagen.

⁴² In FI en PT bedraagt de gemiddelde termijn in de praktijk respectievelijk 67 en 30 dagen.

SI, SK, RO en UK), of tot het ontnemen van de automatische schorsende werking van beroepen (AT, CZ, ES, NL, FI, FR, IT, SE, SK en UK).

De lidstaten kunnen het asielverzoek alleen als ongegrond of kennelijk ongegrond afwijzen wanneer de betrokkene niet voor internationale bescherming in aanmerking komt. In CZ, FI, EL, IT, LV, LT, MT, PL, PT, SK en SI kunnen asielverzoeken echter als ongegrond of kennelijk ongegrond worden afgewezen wanneer de beslissingsautoriteit een omstandigheid vaststelt die onder artikel 23, lid 4, van de richtlijn valt, en in BG, CZ, FI, FR, DE, HU, LT, MT en SI wijken de desbetreffende nationale bepalingen bovendien nogal eens af van de formulering van de richtlijn.

5.2.2. *Niet-ontvankelijke asielverzoeken (artikel 25, lid 2)*

De mogelijkheid om een asielverzoek niet te onderzoeken wanneer een andere lidstaat de vluchtelingenstatus heeft toegekend, werd omgezet in BG, CZ, CY, FI, HU, SK, EL, ES, IT, LV, MT, PL, PT, SI en UK. In BG, CZ, CY, HU, EE, EL, ES, FI, DE, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PT, RO, SI, SE, SK en UK kan een asielverzoek niet-ontvankelijk worden verklaard wanneer de betrokkene uit een 'eerste land van asiel' komt. Het begrip veilig derde land speelt een rol bij de toetsing van de ontvankelijkheid in AT, BG⁴³, RO, SK, CY, EE, EL, ES, FI, LT, LV, MT, NL, PT, LU, SI en UK. In BG, NL, CY, MT, SI en PT kan een verzoek als niet-ontvankelijk worden beschouwd wanneer aan de betrokkene een status is verleend die gelijkwaardig is aan de rechten van de vluchtelingenstatus of de betrokkene om een dergelijke status heeft verzocht. Identieke opeenvolgende asielverzoeken worden als niet-ontvankelijk beschouwd in AT, CZ, CY, HU, EL, ES, IT, NL, RO, LV, LT, PL, MT, SI en UK, terwijl CY, EL, PL, MT en PT dit begrip toepassen op asielverzoeken van ten laste komende volwassenen voor wie eerder al asielverzoeken werden ingediend en waarbij er geen sprake is van nieuwe feiten die op hun specifieke situatie betrekking hebben.

BE en FR hebben artikel 25, lid 2, niet omgezet, terwijl een aantal lidstaten dat wel van dit artikel gebruik maakt, geen bijzondere ontvankelijkheidsprocedure heeft (bv. EE, FI, IE, IT, NL) en andere lidstaten (bv. AT, BG, ES en PT) in een voorafgaande procedure hebben voorzien waarin zowel de ontvankelijkheid als inhoudelijke criteria worden onderzocht. In verscheidene gevallen bevat de nationale wetgeving gronden voor niet-ontvankelijkheid die niet overeenstemmen met artikel 25, lid 2⁴⁴.

5.2.3. *Het begrip "eerste land van asiel" (artikel 26)*

De lidstaten kunnen een derde land voor een asielverzoeker slechts als eerste land van asiel beschouwen wanneer de betrokkene daar als vluchteling is erkend en hij die bescherming nog kan genieten of wanneer hij anderszins voldoende bescherming geniet in dat land en opnieuw tot het grondgebied van dat land wordt toegelaten. AT, BE, FR, LT en PL hebben dit facultatieve begrip niet omgezet. In BG, CY, CZ, EE, ES, DE, EL, HU, IE, IT, LV, LU, PT, RO, SK, SI en UK kan de bepaling op erkende vluchtelingen worden toegepast, terwijl CY, DE, EE, EL, ES, FI, LV, LU, MT, NL, PT, SI, SE en UK ook in de mogelijkheid hebben voorzien om dit begrip toe te passen op personen die anderszins voldoende bescherming

⁴³ In BG kan deze grond worden toegepast in de versnelde procedure, zoals beschreven onder punt 5.2.1.

⁴⁴ Onder meer de mogelijkheid om een asielverzoek niet ten gronde te onderzoeken op basis van de notie van veilig land van herkomst (MT), het ontbreken van een rechtmatig belang (BG), het indienen van een nieuw asielverzoek met andere persoonsgegevens (ES) of wanneer een persoon in het bezit is van een verblijfsvergunning (EE).

genieten. Het begrip voldoende bescherming wordt uiteenlopend geïnterpreteerd: 'een andere vorm van internationale bescherming' (EE), 'doeltreffende bescherming op grond van het Verdrag van Geneve' (PT) en 'het recht op verblijf of op doeltreffende internationale bescherming' (ES). DE gaat uit van het vermoeden dat een derde land veilig is wanneer een persoon daar meer dan 3 maanden heeft geleefd en daar niet met politieke vervolging is bedreigd en NL gebruikt het begrip *land van eerder verblijf*⁴⁵. SI en EL volgen de formulering van de richtlijn letterlijk en verwijzen dus naar *voldoende bescherming*. In EE, DE, SE en FI ontbreekt in de omzettingbepalingen het vereiste dat het begrip slechts van toepassing is wanneer een persoon opnieuw tot het grondgebied van een derde land wordt toegelaten.

5.2.4. Het begrip "veilig derde land"(artikel 27)

Het begrip veilig derde land is van toepassing wanneer een persoon om bescherming heeft gevraagd in een derde land dat veilig is en dat bescherming kan bieden overeenkomstig het Verdrag van 1951 en waarmee de persoon een band heeft. BE, DE, FR, IT, PL en SE hebben dit begrip niet omgezet, terwijl andere lidstaten het in de praktijk zelden toepassen⁴⁶. Wat de materiële criteria voor de toepassing van het begrip op een derde land betreft, volgen de nationale regels in het algemeen de bewoordingen van de richtlijn of bevatten zij de essentie ervan. Er werden verscheidene problemen gemeld. In CZ en UK bepaalt de toepasselijke wetgeving niet dat een derde land het beginsel van non-refoulement⁴⁷ moet naleven, terwijl in RO en UK de nationale criteria niet verwijzen naar de mogelijkheid om de vluchtelingenstatus te vragen en bescherming te krijgen. In FI, IE en LT wordt veeleer de nadruk gelegd op deelname van het derde land aan en de naleving door het derde land van vluchtelingen- en mensenrechtenverdragen dan op de behandeling van een persoon overeenkomstig de specifieke criteria van de richtlijn.

Het begrip veilig derde land kan alleen worden toegepast wanneer is aangetoond dat er *een band* is met een derde land waardoor een persoon een reden heeft om daarheen te gaan. In de nationale maatregelen ontbreken op dat gebied nadere regels en wordt alleen verwezen naar een persoon die 'in een derde land is geweest' (SI), 'door een derde land heeft gereisd en de mogelijkheid had aan de grens of binnen de grenzen contact op te nemen met de autoriteiten' (RO en UK), 'in een derde land heeft verbleven of erdoor heeft gereisd en er een band is waardoor de betrokkene zich in beginsel tot dat land kan wenden' (PT), 'heeft verbleven' (CZ), of 'heeft gewoond' (BG, EL⁴⁸ en MT⁴⁹). In AT, FI⁵⁰, LT en SK zijn geen relevante regels vastgesteld. In EE, ES, LU en CY vereisen de nationale regels dat de autoriteiten een band vaststellen, zonder dat daarbij toepasselijke criteria worden gespecificeerd. In NL gelden relevante regels op grond waarvan de autoriteiten onder andere de *aard*, de *duur* en de *omstandigheden* van een verblijf van een persoon in een derde land moeten nagaan.

De lidstaten mogen veilige derde landen aanwijzen en/of het begrip geval per geval toepassen. BG, CZ, RO, SK, SI en PT hebben gekozen voor de eerstgenoemde aanpak, terwijl AT, EE,

⁴⁵ Dat wil zeggen een land waar een persoon een verblijfsvergunning heeft gekregen of kan krijgen die langdurige bescherming biedt tegen terugkeer.

⁴⁶ Alleen AT, ES, HU, PT en UK zouden het in de praktijk toepassen en slechts in een beperkt aantal gevallen.

⁴⁷ Voor CZ gaat het om artikel 27, lid 1, onder b) en c). Wat de UK betreft, gaat het uitsluitend om artikel 27, lid 1, onder c).

⁴⁸ In EL verwijst de wetgeving naar een verblijfsvergunning.

⁴⁹ In MT verwijzen de nationale regels naar 'een periode van betekenis' en een verband met het betrokken land.

⁵⁰ Het enige vereiste is dat de persoon in dat land 'bescherming had kunnen genieten'.

ES⁵¹, FI, EL, LT, LV, MT, NL en SE een aanpak per geval hanteren. In UK is zowel voorzien in de aanwijzing van derde landen als in een beoordeling van de veiligheid per geval⁵². De aanpak van de lidstaten verschilt en in het algemeen ontbreken de noodzakelijke details betreffende een individuele beoordeling van de veiligheid voor een specifieke persoon. In een aantal lidstaten heeft de betrokkene reeds in de procedure in eerste aanleg het recht om het vermoeden van veiligheid aan te vechten (bv. BG, CZ, EE, FI, NL, SI en SK), terwijl in andere lidstaten deze mogelijkheid openstaat via de uitoefening van een recht om beroep in te stellen (bv. CY, RO, LT, MT, EL⁵³, ES en UK). Hoewel de algemene tendens is dat een persoon het vermoeden dat het veilig is, kan aanvechten op elke grond, beperken verscheidene lidstaten dat tot hetzij gronden uit artikel 3 EVRM (MT, NL, PT), hetzij gronden uit het EVRM in het algemeen (UK). In FI en EL zijn de gronden niet in de wetgeving gespecificeerd. De Commissie is van mening dat de betrokken personen moeten worden geïnformeerd over de mogelijkheid om de toepassing van dat begrip aan te vechten en ook werkelijk die mogelijkheid moeten hebben voordat een beslissing in eerste aanleg wordt genomen⁵⁴.

5.2.5. *Veilige landen van herkomst (artikelen 29-31)*

Het Hof van Justitie heeft de regels van de richtlijn over procedures voor het opstellen en wijzigen van een gemeenschappelijke minimumlijst van veilige landen van herkomst nietig verklaard⁵⁵. Wat de nationale aanwijzing betreft, bestaat het begrip veilig land van herkomst in BE, IT, PL en SE⁵⁶. Er bestaan grote verschillen tussen de lidstaten die procedures inzake veilige landen van herkomst hebben. In CY, EE, HU en EL is het begrip van toepassing op een deel van een land. Een aantal lidstaten (DE, FI, FR, NL en UK) kan zich beroepen op stand-still-bepalingen en dus minder strenge criteria toepassen voor de nationale aanwijzing en UK maakt gebruik van de mogelijkheid om een deel van een land als veilig aan te wijzen, of een land of een deel van een land als veilig aan te merken voor een specifieke groep personen. Hoewel de nationale rechtsstelsels in het algemeen voorzien in een lijst van veilige landen van herkomst, zijn deze slechts in enkele lidstaten werkelijk vastgesteld (AT, DE, FR, LU, RO, SK en UK) en de inhoud van deze lijsten verschilt aanzienlijk⁵⁷. In EE, CZ, FI, NL en PT is niet in lijsten voorzien en kan het begrip geval per geval worden toegepast en in BG, FR, PT, MT en RO geven de nationale regels niet volledig en expliciet de criteria van de richtlijn weer om een land als veilig land van herkomst aan te merken.

Het vereiste van een afzonderlijke studie wordt in het algemeen erkend, hetzij als een algemeen beginsel, hetzij specifiek in de context van het begrip veilig land van herkomst. Hoewel hetzelfde geldt voor de mogelijkheid tot weerlegging van het vermoeden dat een land veilig is, zouden asielzoekers niet altijd geïnformeerd worden over de intentie van de autoriteiten om het begrip toe te passen⁵⁸, en in EE, EL en SI kan een persoonlijk onderhoud achterwege blijven in procedures betreffende veilige landen van herkomst.

⁵¹ Onder verwijzing naar de praktijk.

⁵² In de praktijk wordt alleen een aanpak per geval gebruikt, aangezien er geen lijst van veilige derde landen is vastgesteld.

⁵³ Onder verwijzing naar de praktijk. De wetgeving bevat geen expliciete regels.

⁵⁴ Op basis van het beginsel van de eerbieding van het recht om te worden gehoord. Zie met name zaak C-349/07, Hof van Justitie.

⁵⁵ Zaak 133/06, arrest van 6 mei 2008.

⁵⁶ Deze lidstaten hebben echter het begrip veilig land van herkomst omgezet, gekoppeld aan een gemeenschappelijke lijst.

⁵⁷ DE heeft 2 niet-EU-landen aangewezen, FR – 18 en UK – 26.

⁵⁸ Onder verwijzing naar de UNHCR-studie over de toepassing van de richtlijn asielpcedures.

5.2.6. *Voorafgaande procedure voor volgende verzoeken (artikelen 32 – 34)*

De lidstaten kunnen op grond van de richtlijn volgende asielverzoeken onderwerpen aan een voorafgaande procedure om na te gaan of deze nieuwe elementen bevatten of bevindingen die de kans aanzienlijk groter maken dat de asielzoeker voor erkenning als vluchteling in aanmerking komt. Deze procedure bestaat in BE, DE, EL, LU, MT, NL, PT, RO, SE en SI. In CZ, ES, HU en LV zijn soortgelijke criteria opgenomen in een ontvankelijkheidsprocedure en in FR maken zij deel uit van een versnelde procedure. De interpretatie van de in de richtlijn vastgestelde toetsing van wat nieuwe elementen zijn, verschilt aanzienlijk. In EL en LU volgt de wetgeving letterlijk de richtlijn, DE doet een beroep op algemene gronden voor de toetsing van administratieve besluiten, NL vereist nieuwe omstandigheden die niet op het eerste gezicht kunnen worden uitgesloten als gronden om een eerdere beslissing te herzien, BE onderzoekt of nieuwe omstandigheden belangrijke aanwijzingen bevatten voor een gegronde vrees voor vervolging of een reëel risico op ernstige schade, CZ vereist een verband met de gronden om bescherming te bieden, terwijl SI, HU, LV en SK de nadruk leggen op gewijzigde omstandigheden. SE vereist nieuwe omstandigheden die een blijvende belemmering vormen voor verwijdering. De lidstaten eisen in het algemeen dat asielzoekers elementen voorleggen die niet bekend waren of niet bekend konden zijn op het tijdstip van het eerdere onderzoek.

BE, CZ, PT, RO, SE passen de voorafgaande procedure alleen toe op verzoeken die zijn ingediend nadat over een eerder verzoek een beslissing is genomen, terwijl SI dat ook doet voor verzoeken die worden ingediend na de expliciete intrekking van het verzoek. DE, ES, EL, HU, LU, MT en NL passen de regels van de richtlijn inzake de voorafgaande procedure toe op verzoeken die worden ingediend na een beslissing of na de expliciete of impliciete intrekking van het eerdere verzoek. Alleen DE past de voorafgaande procedure toe op personen die niet naar een aanmeldcentrum gaan of zich niet op een aangegeven tijdstip bij de bevoegde autoriteiten melden, zoals bepaald in artikel 33 van de richtlijn.

In CZ, DE, EL, LU, MT en RO kan een persoonlijk onderhoud achterwege blijven op grond van de regels betreffende volgende verzoeken en in DE, LU, NL, MT en RO moeten de betrokken personen feiten en bewijzen voorleggen die een nieuwe procedure rechtvaardigen. DE, LU, PT⁵⁹ en MT eisen van verzoekers dat zij binnen een bepaalde termijn nieuwe gegevens voorleggen.

De regels van de richtlijn over volgende verzoeken werden niet omgezet in IE, UK past een systeem van '*fresh claims*' (nieuwe vorderingen) toe, dat afwijkt van de normen van de richtlijn, terwijl de wetgeving van SK alleen eist dat de autoriteiten de procedure beëindigen wanneer de feiten van de zaken niet wezenlijk zijn veranderd nadat over het eerdere verzoek een beslissing is genomen.

5.2.7. *Grensprocedures (artikel 35)*

In AT, BE, CZ, EE, ES, FR, DE, EL, HU, NL, PT, RO, SK en SI is voorzien in grensprocedures en deze verschillen aanzienlijk op het gebied van personele werkingssfeer, gronden en soorten beslissingen en procedurele termijnen en waarborgen. Zij zijn van toepassing op asielzoekers die geen inreisdocumenten hebben (BE, DE, FR, NL, PT), uit een veilig land van herkomst komen (DE), vervalste documenten overleggen (CZ), een bedreiging voor de nationale veiligheid of openbare orde vormen (CZ), of op asielzoekers van wie de

⁵⁹ In PT oordeelt de beslissingautoriteit over de toepassing van een termijn.

identiteit niet kan worden aangetoond (CZ). AT, EE, ES, EL, HU, PT, RO, SI⁶⁰ passen een grensprocedure toe op eenieder die om asiel verzoekt, hetzij aan de grens in het algemeen hetzij op specifieke plaatsen (bv. luchthavens).

Gronden om asielverzoeken af te wijzen zijn onder meer: het begrip veilig land van herkomst (AT, DE en EE), ontvankelijkheidsgronden (EE, ES, HU, SI en PT), slecht onderbouwde verzoeken (AT), kennelijk ongegronde verzoeken (DE, ES, FR, RO, PT en SI) en verzoeken met onjuiste informatie betreffende identiteit, nationaliteit of authenticiteit van documenten (AT). In EL, NL en CZ, wordt aan de grens over verzoeken beslist op algemene gronden. De termijnen om een beslissing te nemen, lopen uiteen: 2 dagen (DE), 3 dagen (RO), 4 dagen (ES, FR), 7 dagen (PT), 8 dagen (HU), 15 dagen (BE), 30 dagen (EL, CZ) en 42 dagen (NL). De nationale bepalingen over grensprocedures geven in het algemeen de fundamentele beginselen en waarborgen weer of, in het geval van grensprocedures gebaseerd op een standstill-clausule⁶¹, de in artikel 35, lid 3, opgesomde minimale waarborgen. Doorgaans krijgen met name personen die onder de grensprocedure vallen, de kans op een persoonlijk onderhoud. Alleen in EE staan de nationale regels toe dat een persoonlijk onderhoud in een grensprocedure achterwege blijft.

5.2.8. *Intrekking van de vluchtelingenstatus (artikelen 37 en 38)*

De bepalingen van de richtlijn over de intrekking van de vluchtelingenstatus zijn in het algemeen opgenomen in het nationale recht. DE maakt gebruik van een facultatieve bepaling waardoor het mogelijk is te beslissen dat de vluchtelingenstatus van rechtswege vervalt wanneer de beëindigingsclausules van toepassing zijn. In 2008 en 2009 werd in EE, EL, ES, LT, LV, MT, PT en RO geen vluchtelingenstatus ingetrokken, terwijl sommige lidstaten (IE, LU, HU, PL, SI, SK en SE) aantallen hebben gemeld die niet meer bedragen dan 25 gevallen per jaar. In 2008 en 2009 werd dit begrip frequenter toegepast in AT (105 gevallen), DE (10 755), FR (220) en IT (95).

5.3. **Beroepsprocedures**

5.3.1. *Recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel (artikel 39)*

De richtlijn verplicht de lidstaten ervoor te zorgen dat bij een rechterlijke instantie toegang tot een daadwerkelijk rechtsmiddel openstaat, relevante procedureregels en termijnen vast te stellen en te voorzien in regelingen betreffende het recht om in afwachting van de uitkomst van het rechtsmiddel in de betrokken lidstaat te blijven. In het grootste deel van de lidstaten is een rechterlijke instantie de beroepsinstantie van het eerste niveau. Het kan gaan om gespecialiseerde rechterlijke instanties (AT, FR en SE), administratieve rechterlijke instanties (BG, EE, EL, ES, FI, FR⁶², DE, LV, LT, LU en SI) of om rechterlijke instanties met algemene bevoegdheid (CZ, IT, HU, NL, RO, SK en UK⁶³). In BE, CY, IE, MT, PL en UK zijn er gespecialiseerde rechtbanken. In UK is de Special Immigration Appeals Commission bevoegd voor beroep in zaken van nationale veiligheid. EL is de enige lidstaat waar de hoogste

⁶⁰ In SI zijn de bepalingen over grensprocedures niet in de praktijk toegepast.

⁶¹ Op grond van artikel 35, lid 2, van de richtlijn kunnen de lidstaten in overeenstemming met de wet- of regelgeving die op 1 december 2005 van kracht is, van de fundamentele beginselen en waarborgen afwijkende procedures handhaven.

⁶² Onder verwijzing naar beslissingen om binnenkomst te weigeren en beslissingen om een versnelde procedure toe te passen.

⁶³ Onder verwijzing naar beslissingen die alleen aan rechterlijke toetsing kunnen worden onderworpen.

administratieve rechterlijke instantie (de Raad van State) als enige beroepsinstantie optreedt tegen beslissingen in asielzaken van de beslissingsautoriteit.

De termijnen om beroep in te stellen, verschillen aanzienlijk en veel lidstaten hebben deze termijnen verkort voor beslissingen in het kader van artikel 23, lid 4, artikel 28, lid 2, artikel 32 en/of artikel 35 van de richtlijn en beslissingen betreffende asielzoekers die in bewaring worden gehouden. De algemene termijn varieert: 8 dagen (PT), 10 dagen (EE, LV en UK), 14 dagen (AT, BG, DE, LT, PL), 15 dagen (CZ, HU, IE⁶⁴, SI), 20 dagen (CY), 21 dagen (SE), 28 dagen (NL⁶⁵), 30 dagen (BE, FI, FR, EL, IT, SK) en 60 dagen (EL, ES). De verkorte termijnen bedragen 2 dagen (FR, RO, UK), 3 dagen (SI, DE⁶⁶, PT), 5 dagen (PL, UK⁶⁷), 7 dagen (BG, CZ, DE, NL⁶⁸), 10 dagen (CY), 15 dagen (BE, IT) en 20 dagen (SK). In EE, FI, EL, LT, LV, PL en SE geldt dezelfde termijn voor alle asielbeslissingen.

Het beginsel van de automatische schorsende werking is van toepassing op alle beroepen die worden ingesteld bij de beroepsinstantie van het eerste niveau in BG, HU, IE, LT, LU en PT. In andere lidstaten lopen de toepasselijke uitzonderingen sterk uiteen en hebben deze betrekking op beslissingen om een volgend verzoek niet verder te onderzoeken (BE, DE, ES, LV, MT, NL, SI, RO, UK), een weigering om een onderzoek te heropenen (CZ, DE, SI), beslissingen in grensprocedures (CZ, DE), niet-ontvankelijkheidsbeslissingen (AT, CZ, FI, DE, IT, PL, SK, UK), beslissingen in het kader van artikel 23, lid 4, en/of artikel 28, lid 2, van de richtlijn (AT, CY, CZ, FI, FR, DE, IT, SE, SI, SK, UK), beslissingen die vallen onder artikel 23, lid 3, van de richtlijn (NL) en beslissingen betreffende in bewaring gehouden asielzoekers (IT, NL). In EL en ES schorst een beroep niet automatisch de verwijdering. Wanneer een beroep geen schorsende werking heeft, zijn doorgaans voorlopige maatregelen beschikbaar. Het recht om in afwachting van de uitkomst van de procedure inzake voorlopige maatregelen te blijven, is echter niet bij wet gewaarborgd in CZ, EL en SK. In verscheidene andere lidstaten kan de verwijdering onmiddellijk worden afgedwongen wat beslissingen over volgende verzoeken betreft (FI, NL) of wanneer een persoon een gevaar voor de openbare orde of de nationale veiligheid vormt (NL). In UK kan, wanneer een intern recht op beroep niet van toepassing is, een beslissing alleen worden aangevochten door toestemming voor rechterlijke toetsing te vragen of door vanuit het buitenland een beroep in te stellen.

In de meeste lidstaten is de beroepsinstantie op het eerste niveau bevoegd om zowel de feiten als het recht te beoordelen. In EL en SI gaat het gerecht echter alleen de legaliteit van beslissingen van eerste aanleg na. In UK heeft de rechterlijke toetsing niet op de hele beslissing ten gronde betrekking en in NL is op de door de beslissingsautoriteit vastgestelde feiten slechts een beperkte controle van toepassing. Terwijl in BE⁶⁹, BG, ES, FI, FR, DE⁷⁰, IT en UK een gerechtelijke instantie de bevoegdheid heeft om een *ex nunc* onderzoek van de zaak te verrichten, zijn andere lidstaten (bv. CZ, SI en NL) eerder geneigd om de mogelijkheid om rekening te houden met nieuw bewijsmateriaal, te beperken.

⁶⁴ In IE bedraagt de termijn 15 *werkdagen*.

⁶⁵ In het kader van de verlengde procedure. In de wetgeving is een termijn van 4 weken vastgesteld.

⁶⁶ In het kader van de grensprocedure.

⁶⁷ Voor in bewaring gehouden verzoekers. In de versnelde procedure bedraagt de termijn 2 dagen.

⁶⁸ In het kader van de procedure in een aanvraagcentrum.

⁶⁹ In BE is het voorleggen van nieuwe elementen echter onderworpen aan bepaalde voorwaarden.

⁷⁰ Met uitzondering van zaken die als kennelijk ongegrond zijn afgewezen.

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft slechts één prejudicieel geschil over deze richtlijn behandeld⁷¹. Deze situatie kan veranderen, gelet op de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op grond waarvan de nationale rechterlijke instanties in elke aanleg het Hof om uitlegging kunnen verzoeken, hetgeen zal leiden tot een consistentere toepassing van de richtlijn.

6. CONCLUSIE

Deze evaluatie bevestigt dat sommige van de facultatieve bepalingen en afwijkingen ertoe hebben bijgedragen dat in de EU verschillende regelingen zijn tot stand gekomen en dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de lidstaten wat de procedurele waarborgen betreft. Dat is met name het geval op het gebied van de bepalingen inzake versnelde procedures, de begrippen 'veilig land van herkomst' en 'veilig derde land', persoonlijk onderhoud, rechtsbijstand en toegang tot een daadwerkelijk rechtsmiddel. Er blijven derhalve belangrijke verschillen bestaan. Er zijn ook een aantal gevallen van onvolledige en/of onjuiste omzetting en gebreken in de uitvoering van de richtlijn vastgesteld. Het cumulatieve effect van deze tekortkomingen kan de procedures vatbaar maken voor administratieve fouten. In dit verband zij erop gewezen dat een aanzienlijk deel van de beslissingen in eerste aanleg in beroep wordt herroepen.

Uit dit verslag blijkt dat de doelstelling om gelijke voorwaarden te scheppen voor eerlijke en doeltreffende asielprocedures niet volledig werd bereikt. De Commissie zal alle gevallen waarin omzettings- en/of uitvoeringsproblemen werden vastgesteld, blijven onderzoeken en van nabij blijven volgen, om de correcte en consistente toepassing van de richtlijn te vergemakkelijken en om ervoor te zorgen dat het beginsel van *non-refoulement* en andere rechten van het EU-handvest volledig worden nageleefd. Procedureverschillen, die worden veroorzaakt door vaak vage en dubbelzinnige normen, kunnen alleen worden aangepakt door een wijziging van de wetgeving. Dienovereenkomstig en op basis van een grondige evaluatie van de toepassing van de richtlijn heeft de Commissie op 21 oktober 2009 een voorstel goedgekeurd voor de herschikking van de richtlijn teneinde de vastgestelde tekortkomingen te verhelpen.

⁷¹ Zaak C-69/10. De administratieve rechtbank van Luxemburg heeft in wezen gevraagd of de richtlijn een rechtsmiddel vereist tegen een beslissing over een asielverzoek in een versnelde procedure.