



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 1.6.2011
COM(2011) 320 definitief

BIJLAGE

Toelichting per artikel

bij

Gewijzigd voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

tot vaststelling van normen voor de opvang van asielzoekers

(herschikking)

De toelichting per artikel bij het gewijzigde voorstel van de Commissie is gebaseerd op een vergelijking met het voorstel van de Commissie van 2008 tot wijziging van Richtlijn 2003/9/EG.

Artikel 2

a) In de definitie van "verzoek om internationale bescherming" wordt uitdrukkelijk verwezen naar "artikel 2, onder h)," van de erkenningsrichtlijn.

b) "persoon die om internationale bescherming verzoekt" is toegevoegd, omdat deze term wordt gebruikt in de tekst van deze richtlijn.

c) Met het oog op de duidelijkheid zijn van de definitie van "gezinsleden" twee varianten opgenomen, waarvan er een geldt als de verzoeker een volwassene is (i), en een als de verzoeker een minderjarige is (ii).

Rekening houdend met het standpunt van het EP en de wensen van een aantal lidstaten, is aan de definitie van "gezinsleden" een derde voorwaarde toegevoegd voor gehuwde minderjarigen, namelijk dat zij alleen onder de definitie vallen *als zij niet vergezeld zijn van hun echtgenoot* en het in hun belang is om als gezinslid te worden beschouwd [en niet alleen als het in hun belang is].

g) De definitie van "procedures" en "beroepsmogelijkheden" is geschrapt omdat deze overbodig is [beroepsmogelijkheden en procedures worden gedefinieerd in het EU-recht en niet in het nationale recht, tenzij anders aangegeven in de richtlijn].

e) In de definitie van een niet-begeleide minderjarige is de term "gewoonterecht" voor de duidelijkheid vervangen door "de gangbare praktijk van de betrokken lidstaat".

j), k) Er zijn twee nieuwe definities toegevoegd, namelijk "vertegenwoordiger" (j) en "verzoeker met bijzondere opvangbehoeften" (k).

Artikel 3

Met het oog op de samenhang met artikel 3 van de richtlijn asielprocedures is in de omschrijving van de werkingssfeer van de richtlijn ook de term "territoriale wateren" opgenomen.

Artikel 5

De woorden "voor zover mogelijk" zijn geschrapt op verzoek van het Europees Parlement.

Evenals in de richtlijn asielprocedures is de term "bevoegde autoriteit" geschrapt.

In dit artikel wordt bepaald dat informatie moet worden verstrekt "in een taal die de asielzoeker begrijpt of waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hij deze begrijpt", overeenkomstig de wens van het Parlement [in plaats van "geacht wordt te begrijpen"]

Artikel 6

Om de bepaling te vereenvoudigen is de zin "Aan de houder van het document wordt toegang verleend tot de rechten en voordelen die op grond van deze richtlijn aan asielzoekers worden toegekend", die in het voorstel van 2008 was opgenomen, geschrapt.

Er is een nieuw lid 6 toegevoegd om ervoor te zorgen dat van verzoekers niet onnodig documenten of administratieve handelingen worden verlangd alvorens zij toegang krijgen tot de rechten waarop zij krachtens de richtlijn aanspraak kunnen maken.

Artikel 7

Geen wijzigingen.

Artikel 8

De algemene uitgangspunten van dit artikel zijn niet gewijzigd. Wel zijn enkele taalkundige aanpassingen verricht op basis van de besprekingen in de Raad en het standpunt van het Europees Parlement, zoals:

- de woorden "op een bepaalde plaats" zijn geschrapt omdat ze overbodig zijn [dit is al vervat in de definitie van bewaring in artikel 2, onder h)];
- lid 3, punt b), is duidelijker geformuleerd. Er wordt verwezen naar de mogelijkheid dat de lidstaten een "screening/eerste gesprek" houden om na te gaan op welke gronden een verzoek om internationale bescherming wordt ingediend (dus de essentiële feiten die aanleiding zijn voor het verzoek), die niet zouden kunnen worden vastgesteld als de betrokkene niet in bewaring zou worden gehouden;
- naar aanleiding van de besprekingen in de Raad is verduidelijkt dat bewaring in het kader van strafrechtelijke procedures buiten de werkingssfeer van deze richtlijn valt;
- ter wille van de duidelijkheid is de formulering "overeenkomstig hun nationale wetgeving" vervangen door "deze gronden worden vastgelegd in het nationale recht".

Artikel 9

Het gewijzigde voorstel verduidelijkt sommige procedurevoorschriften en waarborgen met betrekking tot bewaring, en biedt meer speelruimte bij de tenuitvoerlegging. Het gaat met name om het volgende:

- lid 1 is vereenvoudigd, waarbij rekening is gehouden met de desbetreffende bepaling in de terugkeerrichtlijn en met het standpunt van het Europees Parlement. Zo zijn nu de woorden "met de nodige zorgvuldigheid" gebruikt.
- rekening houdend met de uiteenlopende rechtssystemen van de lidstaten, bepaalt lid 2 dat bewaring ook door administratieve instanties kan worden bevolen (en niet alleen door de rechter). De termijn van 72 uur is gehandhaafd, waardoor er automatisch een rechterlijke instantie bij wordt betrokken. Uit het overleg met de lidstaten is gebleken dat dit aansluit bij de gangbare praktijk in een aantal lidstaten;
- de leden 3 en 4 zijn samengevoegd in lid 3, omdat dit duidelijker is. Tevens is de verplichting om de verzoeker te informeren over de duur van de bewaring geschrapt, omdat de rechtsstelsels van de lidstaten op dit punt te veel uiteenlopen;

- de voorgeschreven regelmatige toetsing van de bewaring door een rechterlijke instantie wordt nader omschreven: het gaat in het bijzonder om bewaring van langere duur, of wanneer zich nieuwe omstandigheden voordoen of nieuwe informatie beschikbaar wordt die van invloed kunnen zijn op de rechtmatigheid van de bewaring;

- "Bewaring wordt nooit onnodig verlengd" is geschrapt omdat het overbodig wordt geacht (gezien artikel 9, lid 1);

- op basis van het standpunt van het Europees Parlement en de besprekingen in de Raad wordt nader omschreven wat moet worden verstaan onder de toegang tot gratis rechtsbijstand, ook om de samenhang met het gewijzigde voorstel voor de richtlijn asielprocedures te waarborgen. Het gaat daarbij vooral om beroep tegen of toetsing van een bevel tot bewaring, en alleen als de bijstand noodzakelijk is om de daadwerkelijke toegang tot de rechter te waarborgen. De bijstand omvat de voorbereiding van documenten en vertegenwoordiging voor de rechterlijke instantie, en kan worden beperkt tot specifieke raadslieden die door de betrokken lidstaat zijn aangewezen.

Artikel 10

- Lid 1 is gewijzigd om het duidelijker te maken. Dat geldt ook voor lid 3, waarbij rekening is gehouden met de desbetreffende bepalingen van de terugkeerrichtlijn en wordt gestreefd naar samenhang met de huisvestingsbepalingen van artikel 18, lid 2, onder b) en c), van het gewijzigde voorstel.

- Lid 2 voert de verplichting in om toegang te bieden tot ruimtes in de open lucht, overeenkomstig recente jurisprudentie van het EHRM.

- Lid 5 is aangepast aan de overeenkomstige bepaling van de terugkeerrichtlijn. Bovendien wordt bepaald dat aan asielzoekers informatie moet worden verstrekt "in een taal die zij begrijpen of waarvan redelijkerwijs kan worden aangenomen dat zij deze begrijpen", overeenkomstig de wens van het Parlement [in plaats van "geacht worden te begrijpen"].

- Naar aanleiding van de besprekingen in de Raad en om meer flexibiliteit te bieden bij de tenuitvoerlegging van deze bepaling, is het de lidstaten volgens lid 6 toegestaan tijdelijk af te wijken van bepaalde opvangnormen in het geval van bewaring. Zo mogen verzoekers, indien er tijdelijk geen plaats is in een gespecialiseerde bewaringsaccommodatie, worden ondergebracht in een gevangenis, mits zij worden gescheiden van gewone gevangenen. Deze afwijking mag echter niet worden toegepast op niet-begeleide minderjarigen, die altijd in een gespecialiseerde bewaringsaccommodatie moeten worden geplaatst.

De lidstaten mogen ook afwijken van de verplichting om asielzoekers informatie te verstrekken over de regels die in de bewaringsaccommodatie van toepassing zijn en over de rechten en verplichtingen die zij in de accommodatie hebben, indien de verzoeker in bewaring wordt gehouden in een grenspost of in een transitzone. Van deze verplichting mag echter niet worden afgeweken in grensprocedures in de zin van artikel 43 van het gewijzigde voorstel betreffende de richtlijn asielprocedures, omdat de lidstaten deze waarborg in de desbetreffende locaties wel zouden moeten kunnen bieden.

Bovendien mag niet automatisch gebruik worden gemaakt van deze afwijkingen, maar alleen in uitzonderlijke omstandigheden. Elke afwijking moet naar behoren worden gemotiveerd, waarbij rekening wordt gehouden met de individuele omstandigheden van het geval, zoals hoe zwaar de afwijking is, hoe lang zij geldt en welke gevolgen zij heeft voor de betrokkene.

Artikel 11

- Ten behoeve van de duidelijkheid zijn de leden van dit artikel herschikt.
- Het absolute verbod op de bewaring van niet-begeleide minderjarigen is geschrapt. Onverminderd artikel 8 van de richtlijn mogen minderjarigen niet in bewaring worden gehouden, tenzij dat in hun belang is. Vanwege de bijzonder kwetsbare situatie van niet-begeleide minderjarigen bepaalt het artikel echter eveneens dat niet-begeleide minderjarigen slechts in zeer uitzonderlijke gevallen in bewaring mogen worden gehouden.

Tevens wordt uitdrukkelijk gesteld dat bewaring van minderjarigen een maatregel is die pas in laatste instantie mag worden genomen, en pas nadat is gebleken dat alle andere maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast. Bewaring van minderjarigen moet ook zo kort mogelijk zijn en alles moet in het werk worden gesteld om minderjarigen te plaatsen in accommodatie die voor hen geschikt is.

- In uitzonderlijke gevallen mogen vrouwelijke en mannelijke asielzoekers in dezelfde ruimte worden geplaatst voor recreatieve of sociale activiteiten.
- Voordat een kwetsbare persoon in bewaring wordt geplaatst, moet door de lidstaat zijn vastgesteld dat de gezondheid en het welzijn van de betrokkene daardoor niet noemenswaardig zullen verslechteren. De verplichting om dit te laten aantonen door een "professionele deskundige" is echter geschrapt.
- Op basis van de besprekingen in de Raad en rekening houdend met het feit dat het in grensposities en transitzones in de praktijk moeilijk kan zijn om toegang te bieden tot sommige waarborgen, staat lid 5 de lidstaten toe tijdelijk af te wijken van de in de vierde alinea van lid 2, lid 3 en de eerste alinea van lid 4 vastgestelde rechten.

Van deze verplichtingen mag echter niet worden afgeweken in grensprocedures in de zin van artikel 43 van de richtlijn asielprocedures, omdat de lidstaten deze waarborgen in de desbetreffende locaties wel zouden moeten kunnen bieden. Bovendien mag niet automatisch gebruik worden gemaakt van deze afwijkingen, maar alleen in uitzonderlijke omstandigheden. Elke afwijking moet naar behoren worden gemotiveerd, waarbij rekening wordt gehouden met de individuele omstandigheden van het geval, zoals hoe zwaar de afwijking is, hoe lang zij geldt en welke gevolgen zij heeft voor de betrokkene.

Artikel 14

- De verduidelijking dat de toegang tot onderwijs mag worden beperkt tot het openbaar onderwijs is opnieuw ingevoerd naar aanleiding van de besprekingen in de Raad.
- Met het oog op de samenhang met het gewijzigde voorstel voor de richtlijn asielprocedures wordt verduidelijkt dat een verzoek om internationale bescherming "namens" de minderjarige kan worden ingediend (in plaats van door "hun ouders", om ook andere mogelijkheden die in het gewijzigde voorstel voor de richtlijn asielprocedures worden genoemd, onder de bepaling te laten vallen).
- De tweede alinea van lid 2 is duidelijker geformuleerd.

Artikel 15

In het gewijzigde voorstel zijn de voorgeschreven termijnen voor de toegang tot de arbeidsmarkt gehandhaafd. Zo moeten personen die om internationale bescherming verzoeken, uiterlijk zes maanden nadat het verzoek is ingediend, toegang krijgen tot de arbeidsmarkt. Deze termijn mag echter worden verlengd met maximaal nog eens zes maanden in de in artikel 31, lid 3, onder b) en c), van de richtlijn asielprocedures genoemde gevallen, waarin ook een verlenging van de behandeling van een asielverzoek wordt toegestaan. Het gaat daarbij om de situatie waarin i) een groot aantal verzoeken om internationale bescherming tegelijk wordt ingediend en ii) de vertraging duidelijk toe te schrijven is aan het feit dat de verzoeker de krachtens artikel 13 op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Het artikel bepaalt ook dat de lidstaten bepalen onder welke voorwaarden asielzoekers toegang hebben tot de arbeidsmarkt, maar dat deze voorwaarden niet zo streng mogen zijn dat zij de daadwerkelijke toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers belemmeren.

Artikel 17

De term "personen met bijzondere behoeften" is vervangen door "kwetsbare personen", wat aansluit bij artikel 21, waarin deze term ook wordt gebruikt.

Rekening houdend met de besprekingen in de Raad en het standpunt van het Europees Parlement, is het criterium voor wat het juiste niveau van materiële ondersteuning is, vereenvoudigd, en wordt meer ruimte geboden voor een flexibele tenuitvoerlegging.

Doel van deze bepaling is het begrip "fatsoenlijke levensstandaard" te kwantificeren. Wanneer materiële steun wordt verleend in de vorm van geld, moeten de lidstaten het toe te kennen bedrag vaststellen op basis van de financiële bijstand die wordt verstrekt aan nationale onderdanen die dergelijke bijstand nodig hebben. Bij de onderhandelingen is gebleken dat dit volledig strookt met de nationale praktijk of de wetgeving in een aantal lidstaten. Bovendien staat de bepaling toe dat lidstaten asielzoekers in dit opzicht minder gunstig behandelen dan eigen onderdanen indien zij dit naar behoren motiveren, bijvoorbeeld wanneer een bepaalde hoeveelheid steun in natura wordt verstrekt en daarom wordt afgetrokken van de financiële bijstand, of wanneer de financiële bijstand die aan eigen onderdanen wordt toegekend, hoger is dan wat nodig is voor een levensstandaard "die hun bestaansmiddelen garandeert en hun fysieke en geestelijke gezondheid beschermt", en asielzoekers daarom slechts een bepaald percentage ontvangen van de bijstand aan eigen onderdanen.

Artikel 18

- Dit artikel is licht gewijzigd om het verband tussen deze bepaling en de regels voor bewaring duidelijker te maken (met name door te bepalen dat deze bepaling de artikelen 10 en 11 onverlet laat en door lid 8, onder c): "de asielzoekers in een bewaringscentrum verblijven of zich in grenslokalen bevinden die zij niet mogen verlaten") te schrappen.

- Lid 7 is als punt c) ondergebracht bij lid 2, zodat alle waarborgen op het gebied van huisvesting in een enkele bepaling zijn opgenomen.

- Lid 2 is vereenvoudigd: de formulering van de punten b) en c) over het recht om contact te hebben met familieleden, raadslieden enz. en deze te ontvangen in de geboden huisvesting, is aangepast, in het bijzonder om te zorgen voor samenhang met het voormalige lid 7, nu punt c).

- Lid 3 is verplaatst naar artikel 23, dat betrekking heeft op waarborgen voor minderjarigen.

Artikel 19

- De verplichting om aan personen met bijzondere opvangbehoeften medische zorg te verstrekken "onder dezelfde voorwaarden als aan nationale onderdanen" is geschrapt, zoals in het standpunt van het Europees Parlement en in de besprekingen in de Raad was voorgesteld.

- Voor de duidelijkheid is de term "geestesstoornissen" vervangen door "posttraumatische stoornissen".

Artikel 20

Dit artikel is grondig gewijzigd en biedt de lidstaten de mogelijkheid om materiële opvangvoorzieningen in te trekken of te beperken in alle gevallen waarin de huidige richtlijn voorziet, behalve, rekening houdend met de jurisprudentie¹, in het geval dat de verzoeker niet zo snel mogelijk een verzoek heeft ingediend.

Ter wille van de duidelijkheid is lid 2 van het voorstel uit 2008 nu artikel 1, onder d), geworden, zodat alle gronden voor beperking of intrekking in lid 1 zijn opgenomen.

Lid 3 bepaalt dat de beperking van materiële voorzieningen (die volgens artikel 2, onder g), huisvesting, voedsel, kleding en financiële bijstand omvatten) niet van toepassing mag zijn op gezondheidszorg. Tevens is de verwijzing naar "personen met bijzondere behoeften" vervangen door een verwijzing naar "kwetsbare personen", daar deze term in artikel 21 wordt gebruikt.

Artikel 21

Het verband tussen de begrippen "bijzondere opvangbehoeften" en "kwetsbare personen" is duidelijker geworden. Er wordt met name bepaald dat alleen bij personen van wie na een individueel onderzoek overeenkomstig artikel 22 is vastgesteld dat zij als kwetsbare persoon moeten worden beschouwd, sprake kan zijn van bijzondere opvangbehoeften. Deze wijziging komt ook tot uiting in de titel van hoofdstuk IV. Dit artikel moet worden gelezen in samenhang met de definitie van "personen met bijzondere opvangbehoeften" in artikel 2, onder k).

Tevens zijn "personen met ernstige fysieke ziekten" toegevoegd aan de lijst van kwetsbare personen. Dit komt overeen met het begrip "personen die bijzondere procedurele waarborgen behoeven" dat in het gewijzigde voorstel voor de richtlijn asielprocedures wordt gebruikt.

- Voor de duidelijkheid wordt niet de term "geestesstoornissen" gebruikt, maar "mentale ziekten of posttraumatische stoornissen".

De lijst van kwetsbare personen blijft, evenals in het voorstel uit 2008, een open lijst.

Nieuw artikel 22

¹ *R(Q) v Secretary of State for the Home Department* [2004] QB 36, bevestigd in de *opinion of the Lords of Appeal for the judgement in the case Regina v Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL 66.

De vaststelling van de bijzondere opvangbehoeften wordt geregeld in een nieuw, afzonderlijk artikel. Ook is er een aanpassing verricht om de tenuitvoerlegging gemakkelijker te maken, en wordt er nu bepaald dat de lidstaten "procedures" moeten vaststellen in plaats van dat zij "in hun nationale wetgeving procedures" moeten vaststellen. Op deze manier wordt duidelijker dat niet noodzakelijkerwijs een nieuwe/afzonderlijke administratieve procedure hoeft te worden ingevoerd voor het vaststellen van bijzondere opvangbehoeften, maar dat dit zou kunnen worden opgenomen in bestaande nationale procedures [zoals medisch onderzoek], eventueel met de nodige aanpassingen om ervoor te zorgen dat deze bijzondere opvangbehoeften aan het begin van de asielprocedure worden vastgesteld en dat de gevolgde procedure geschikt is om bijzondere opvangbehoeften vast te stellen in de zin van de definitie van artikel 2, onder k). Om de tenuitvoerlegging verder te vergemakkelijken, bepaalt het artikel dat deze procedures in werking treden "binnen een redelijke termijn" in plaats van "onmiddellijk" nadat een verzoek om internationale bescherming is ingediend.

Wat niet verandert, is dat de lidstaten moeten vaststellen of de verzoeker een kwetsbare persoon is in de zin van artikel 21, en zo ja, of hij bijzondere opvangbehoeften heeft. Ook dient de aard van deze behoeften te worden vastgesteld, zodat kan worden beslist welke voorzieningen er nodig zijn, d.w.z. of medische zorg moet worden verstrekt of dat specifieke voorzieningen binnen de accommodatie volstaan.

Tevens houdt dit artikel in dat de lidstaten niet voorbij kunnen gaan aan bijzondere opvangbehoeften die zich in een later stadium dan de in artikel 22 bedoelde procedures manifesteren. Dit doet zich met name voor bij bepaalde traumatische stoornissen die zich pas na verloop van een bepaalde tijd openbaren.

Ten slotte bepaalt het artikel dat de vaststelling van bijzondere opvangbehoeften de behandeling van een verzoek om internationale bescherming onverlet laat, om duidelijk te maken dat bijzondere opvangbehoeften niet relevant hoeven te zijn voor de voorwaarden om voor internationale bescherming in aanmerking te komen op grond van de erkenningsrichtlijn.

Artikel 23 [voormalig artikel 22]

Lid 5 is toegevoegd (voormalig artikel 18, lid 3), zodat alle bepalingen die betrekking hebben op minderjarigen, in één artikel zijn samengebracht. Het woord "gewoonterecht" is vervangen door "de gangbare praktijk van de betrokken lidstaat", om te zorgen voor samenhang met de definitie van niet-begeleide minderjarigen en gezinsleden in artikel 2, onder e), respectievelijk c).

Artikel 24 [voormalig artikel 23]

Lid 1 is gewijzigd met het oog op de samenhang met het gewijzigde voorstel voor de richtlijn asielprocedures.

De tweede zin van lid 1 is toegevoegd om te verduidelijken wat de kwalificaties en de rol moeten zijn van een vertegenwoordiger van niet-begeleide minderjarigen, waarbij rekening is gehouden met de besprekingen in de Raad en het gewijzigde voorstel voor de richtlijn asielprocedures.

Lid 2 wijst erop dat het belang van het kind voorop moet staan indien de lidstaten besluiten niet-begeleide minderjarigen van 16 jaar of ouder in opvangcentra voor meerderjarige asielzoekers onder te brengen. Lid 3 is vereenvoudigd: het houdt in dat de lidstaten "procedures" in plaats van "in hun nationale wetgeving procedures" moeten vaststellen om de

gezinsleden van niet-begeleide minderjarigen op te sporen. Bovendien is naar aanleiding van de besprekingen in de Raad toegevoegd dat hierbij zo nodig de hulp moet worden ingeroepen van internationale of andere betrokken organisaties.

Artikel 25 [voormalig artikel 24]

Kleine taalkundige aanpassing: aan lid 2 is "verkrachting of andere ernstige vormen van geweld" toegevoegd met het oog op de samenhang met lid 1.

Artikel 26 [voormalig artikel 25]

Lid 2 is gewijzigd zodat de formulering aansluit bij die van artikel 9, lid 5, betreffende de toegang tot gratis rechtsbijstand.

Artikel 27 [voormalig artikel 26]

Geen wijzigingen.

Artikel 28 [voormalig artikel 27]

Artikel 28 bevat niet langer de verplichting om jaarlijks informatie te verstrekken. In plaats daarvan wordt er een uiterste datum vastgesteld waarop de lidstaten de eerste informatie moeten verstrekken aan de hand van het formulier in bijlage I.

Artikel 29 [voormalig artikel 28]

Geen wijzigingen.

Artikel 30 [voormalig artikel 29]

Uiterlijk twee jaar na de uiterste omzettingsdatum brengt de Commissie verslag uit aan het Europees Parlement en de Raad.

Bijlage I

Het rapportagemechanisme blijft in de gewijzigde richtlijn gehandhaafd. Naar aanleiding van de besprekingen in de Raad en de vrees voor administratieve overbelasting is echter besloten de informatieverstrekking te beperken tot de kernbepalingen van de richtlijn, waar moeilijk toezicht op zou kunnen worden gehouden zonder deze informatie. Ook de tijdstippen waarop informatie moet worden verstrekt, zijn gewijzigd; na de in artikel 28, lid 2, genoemde datum hoeven de lidstaten de informatie alleen opnieuw te verstrekken indien zich in het nationale recht of de nationale praktijk een substantiële wijziging voordoet waardoor de reeds verstrekte informatie niet langer actueel is.