



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 6 juni 2013 (07.06)
(OR. en)**

**Interinstitutioneel dossier:
2008/0244 (COD)**

**14654/2/12
REV 2 ADD 1**

**ASILE 124
CODEC 2311
PARLNAT 403**

MOTIVERING VAN DE RAAD

Betreft: Standpunt van de Raad in eerste lezing met het oog op de vaststelling van een RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking)
= Motivering van de Raad
- Door de Raad vastgesteld op 6 juni 2013

I. INLEIDING

Op 7 juni 2011 heeft de Commissie bij de Raad een gewijzigd voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van asielzoekers (herschikking) (doc. 11214/11) ingediend. De Commissie heeft haar oorspronkelijke voorstel voor een herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen van 9 december 2008 (doc. 16913/1/08 REV1) gewijzigd, en daarbij rekening gehouden met het op 7 mei 2009 door het Europees Parlement in eerste lezing vastgestelde standpunt (doc. 9333/09) en met de in de Raad geformuleerde standpunten.

Het Europees Parlement heeft voor de goede orde zijn onderhandelingsstandpunt over het gewijzigde Commissievoorstel bepaald aan de hand van zijn standpunt in eerste lezing over het oorspronkelijke voorstel.

Op 16 juli 2009 heeft het Europees Economisch en Sociaal Comité advies over het oorspronkelijke Commissievoorstel uitgebracht (SOC/332 - CESE 1209/2009). Het Comité heeft op 26 en 27 oktober 2011 besloten geen advies over het gewijzigde voorstel op te stellen. Het Comité van de Regio's heeft in de plenaire vergadering van 6 en 7 oktober 2009 een advies over het oorspronkelijke voorstel aangenomen (CdR 90/2009 fin), en heeft op 18 oktober 2011 besloten geen advies over het gewijzigde voorstel uit te brengen, maar de Raad over zijn zienswijze te informeren bij brief aan de secretaris-generaal van de Raad (doc. 18840/11).

De Raad heeft in zijn zitting van 25 en 26 oktober 2012 een politiek akkoord over het gewijzigde voorstel bevestigd (doc. 14112/1/12 REV 1).

Overeenkomstig Protocol nr. 21 betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, dat gehecht is aan het Verdrag betreffende de Europese Unie en aan het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, nemen het Verenigd Koninkrijk en Ierland niet deel aan de aanneming van de herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen. Overeenkomstig het Protocol betreffende de positie van Denemarken neemt Denemarken niet deel aan de aanneming van de herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen, die niet bindend is voor, noch van toepassing is in Denemarken.

II. DOEL VAN HET VOORSTEL

De richtlijn opvangvoorzieningen stelt de normen vast voor de opvang van personen die om internationale bescherming verzoeken. De herschikking van die richtlijn past in een reeks door de Commissie ingediende wetgevingsvoorstellen op het gebied van asiel, die aansluiten bij de toezegging van de Europese Raad om uiterlijk in 2012 een gemeenschappelijk Europees asielstelsel in te voeren.

De doelstellingen van de herschikking van de richtlijn opvangvoorzieningen zijn:

i) toereikende en vergelijkbare opvangvoorzieningen waarborgen in de aan de richtlijn gebonden lidstaten; ii) de grondrechten eerbiedigen, indachtig de ontwikkelingen in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens; en iii) samenhang met de andere asielregelingen garanderen.

III. ANALYSE VAN HET STANDPUNT VAN DE RAAD IN EERSTE LEZING

A. Algemene opmerkingen

Het Europees Parlement en de Raad hebben, uitgaande van het gewijzigde voorstel van de Commissie, onderhandelingen gevoerd teneinde in de fase van het standpunt van de Raad in eerste lezing tot overeenstemming te komen. De tekst van het Raadsstandpunt is een volledige weergave van het compromis tussen beide wetgevers. Dit compromis waarborgt strengere en meer geharmoniseerde opvangnormen voor personen die om internationale bescherming verzoeken, met name kwetsbare personen met bijzondere opvangbehoeften. Tegelijkertijd weerspiegelt het compromis de behoefte aan regels die een effectieve uitvoering met verschillende nationale rechtsstelsels mogelijk maken, en regels waarmee misbruik van de asielprocedure kan worden bestreden. Het compromis wil de lidstaten tevens behoeden voor onnodige administratieve en financiële lasten.

B. Belangrijkste punten

De compromistekst in het standpunt van de Raad in eerste lezing is een aanpassing van de geldende richtlijn¹ op de volgende kernpunten:

¹ Richtlijn 2003/9/EG van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (PB L 31 van 6.2.2003, blz. 18).

1. Definitie van gezinsleden en gezamenlijke huisvesting

De in het standpunt in eerste lezing weergegeven compromistekst voorziet in samenhang tussen de verschillende asielteksten door de definitie van gezinsleden af te stemmen op de definitie ervan in de herschikking van de richtlijn asielnormen¹. Vergeleken met de definitie in de thans geldende richtlijn opvangvoorzieningen, die de echtgenoot of niet-gehuwde partner en de niet-gehuwde kinderen omvat, is de definitie uitgebreid met de vader, de moeder of een andere volwassene die verantwoordelijk is voor de verzoeker, op voorwaarde dat deze laatste minderjarig en niet-gehuwd is.

Voorts bevat het standpunt van de Raad in eerste lezing nieuwe bepalingen betreffende gezamenlijke huisvesting. Ten eerste moeten de lidstaten er zoveel mogelijk voor zorgen dat afhankelijke volwassen verzoekers met bijzondere opvangbehoeften worden ondergebracht bij volwassen nauwe verwanten die zich reeds in dezelfde lidstaat bevinden en die krachtens het recht of de nationale praktijk van de betrokken lidstaat voor hen verantwoordelijk zijn. Ten tweede moeten de lidstaten garanderen dat minderjarige kinderen van verzoekers of minderjarige verzoekers worden ondergebracht, voor zover dit in hun belang is, bij hun ouders of de volwassene die verantwoordelijk voor hen is, of bij hun niet-gehuwde broers of zussen.

2. Bewaring

De compromistekst in het standpunt in eerste lezing is een uitgebreid wetgevingskader betreffende de bewaring van personen die om internationale bescherming verzoeken. Dit kader omvat regels inzake de gronden voor bewaring, de waarborgen voor verzoekers in bewaring, de voorwaarden met betrekking tot bewaring, en de bewaring van kwetsbare personen en personen met bijzondere opvangbehoeften.

¹ Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (PB L 337 van 20.12.2011, blz. 9).

2.1 Gronden voor bewaring

De lijst met gronden voor bewaring is opgesteld in het licht van het internationaal recht en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, ermee rekening houdend dat de lidstaten misbruiken doeltreffend moeten tegengaan. In de lijst staan de gronden voor bewaring uit de desbetreffende aanbeveling van de Raad van Europa, aangevuld met een verwijzing naar bewaring op grond van de Dublinverordening. Daarnaast bevat het Raadsstandpunt een grond voor bewaring aangaande personen die met het oog op de terugkeer en/of ter voortzetting van de terugkeerprocedure in bewaring worden gehouden in het kader van een procedure volgens de richtlijn inzake terugkeer¹. In deze gevallen moeten de lidstaten aan de hand van objectieve criteria, waaronder het feit dat de verzoeker in bewaring reeds toegang heeft kunnen krijgen tot de asielprocedure, aantonen dat op redelijke gronden is aan te nemen dat het verzoek enkel wordt ingediend om de uitvoering van het terugkeerbesluit uit te stellen of te vrijdelen.

2.2 Waarborgen voor asielzoekers in bewaring

Gezien de verschillende nationale rechtsstelsels bevat de in het standpunt in eerste lezing vervatte compromistekst een bepaling die de lidstaten ertoe verplicht te voorzien in een snelle rechterlijke toetsing van de rechtmatigheid van de door de administratieve autoriteiten gelaste bewaring. Deze toetsing wordt ambtshalve uitgevoerd of op verzoek van degene die om internationale bescherming verzoekt. Wordt de rechtmatigheid ambtshalve getoetst, dan moet de toetsing zo spoedig mogelijk na de aanvang van de bewaring worden verricht. Wordt de rechtmatigheid op verzoek van de asielzoeker getoetst, dan moet dit zo spoedig mogelijk na het instellen van de desbetreffende procedure tot een beslissing leiden. De lidstaten moeten in hun nationale wetgeving een termijn vaststellen waarbinnen de toetsing dient plaats te vinden.

¹ Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98).

Teneinde het recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel te waarborgen, moeten in bewaring gehouden personen die om internationale bescherming verzoeken schriftelijk in kennis worden gesteld van de redenen voor de bewaring, de nationaalrechtelijke procedures om het bevel tot bewaring aan te vechten, en de mogelijkheid om kosteloze rechtsbijstand en vertegenwoordiging aan te vragen. Dit dient te gebeuren in een taal die de verzoeker begrijpt of redelijkerwijs geacht kan worden te begrijpen.

Wat tot slot de toegang tot kosteloze rechtsbijstand en vertegenwoordiging betreft, stemt het standpunt in eerste lezing de tekst van de richtlijn opvangvoorzieningen af op de tekst van de thans geldende richtlijn asielprocedures¹, met dien verstande dat het verzoek niet op zijn gegrondheid wordt onderzocht om uit te maken hoe waarschijnlijk het is dat de toetsing een kans van slagen heeft, en dus kosteloos rechtsbijstand en vertegenwoordiging moeten worden geboden. Voorts wordt bepaald dat kosteloos rechtsbijstand en vertegenwoordiging moeten worden verstrekt door terdege gekwalificeerde personen, die volgens het nationale recht als zodanig zijn erkend of toegelaten, en zich niet in een belangenconflict bevinden ten aanzien van degene die om internationale bescherming verzoekt.

2.3 Voorwaarden met betrekking tot bewaring

De bepalingen inzake de voorwaarden met betrekking tot bewaring leggen de rechten vast van in bewaring gehouden personen die om internationale bescherming verzoeken, rekening houdend met de asielpraktijk. Tegen deze achtergrond worden verzoekers in de regel in speciale opvangfaciliteiten in bewaring gehouden. Verzoekers moeten voorts, voor zover mogelijk, worden afgezonderd van andere onderdanen van derde landen. Verzoekers die in een gevangenis in bewaring worden gehouden, moeten altijd gescheiden worden gehouden van misdadigers. Ongeacht de voorwaarden met betrekking tot hun bewaring behoudt de verzoeker de in de richtlijn vastgelegde rechten, waaronder het recht op privacy tijdens het communiceren met vertegenwoordigers of familieleden.

¹ Richtlijn 2005/85/EG van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (PB L 326 van 13.12.2005, blz. 13).

2.4 Bewaring van kwetsbare personen en personen met bijzondere opvangbehoeften

De in het standpunt in eerste lezing weergegeven compromistekst bevat specifieke bepalingen voor de bewaring van kwetsbare personen en personen met bijzondere opvangbehoeften. De gezondheid, met inbegrip van de geestelijke gezondheid, van verzoekers in bewaring die kwetsbare personen zijn, moet voor de nationale autoriteiten van primair belang zijn. De lidstaten moeten er tevens voor zorgen dat kwetsbare personen die in bewaring worden gehouden, regelmatig worden gecontroleerd en de nodige bijstand krijgen in het licht van hun specifieke situatie, met name hun gezondheid.

Overeenkomstig het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind kunnen minderjarigen slechts in laatste instantie, en niet-begeleide minderjarigen slechts in uitzonderlijke omstandigheden in bewaring worden genomen, en nooit in detentie.

3. Toegang tot de arbeidsmarkt

De in het standpunt in eerste lezing weergegeven compromistekst verkort de wachttijd voor toegang tot de arbeidsmarkt van personen die om internationale bescherming verzoeken van twaalf tot negen maanden. Twee tegenstrijdige overwegingen worden zo in balans gebracht: enerzijds de overweging dat eerdere toegang verzoekers sneller economisch onafhankelijk maakt - waardoor het risico op uitbuiting in het illegale circuit verkleint en de behoefte aan overheidssteun afneemt - en hun de mogelijkheid biedt beter met de gastsamenleving te integreren; anderzijds de overweging dat eerdere toegang economische migranten die niet voor internationale bescherming in aanmerking komen, in de verleiding kan brengen het asielstelsel te misbruiken.

4. Materiële opvangvoorzieningen

De in het standpunt in eerste lezing weergegeven compromistekst bepaalt dat lidstaten die aanvragers van internationale bescherming materiële opvangvoorzieningen verstrekken in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen, deze moeten vaststellen op basis van de niveaus die door de betrokken lidstaat bij wet of in de praktijk zijn bepaald om nationale onderdanen een behoorlijke levensstandaard te waarborgen. Voorts is bepaald dat de lidstaten asielzoekers minder gunstig dan de eigen onderdanen kunnen behandelen, met name indien de materiële steun gedeeltelijk in natura wordt verstrekt of indien de bovenbedoelde niveaus, die gelden voor onderdanen, een hogere levensstandaard beogen dan die welke is voorgeschreven voor personen die om internationale bescherming verzoeken.

Daarnaast voorziet het standpunt in eerste lezing in een aangepaste regeling om materiële opvangvoorzieningen te beperken of in te trekken. De lidstaten moeten personen die om internationale bescherming verzoeken een menswaardige levensstandaard bieden. Zij kunnen de materiële opvangvoorzieningen ook beperken of ze, in uitzonderingsgevallen en mits het naar behoren is gemotiveerd, intrekken indien de verzoeker zijn verblijfplaats verlaat, zijn meldingsplicht niet nakomt of een volgend verzoek heeft ingediend. Voorts blijft het beperken van materiële opvangvoorzieningen mogelijk indien de betrokkene niet zo spoedig mogelijk een verzoek heeft ingediend. Tot slot kunnen de lidstaten, zoals ook de thans geldende richtlijn voorschrijft, materiële opvangvoorzieningen beperken of intrekken als de verzoeker financiële middelen verborgen heeft gehouden.

5. Kwetsbare personen met bijzondere opvangbehoeften

De in het standpunt in eerste lezing vervatte compromistekst bepaalt dat de lidstaten verplicht zijn om de bijzondere opvangbehoeften van kwetsbare personen te beoordelen. Vrouwelijke slachtoffers van genitale verminking worden toegevoegd aan de niet-limitatieve lijst van categorieën van kwetsbare personen. Daarnaast is ook bepaald, teneinde de lidstaten nodeloze administratie te besparen, dat zij die beoordeling niet in de vorm van een administratieve procedure moeten uitvoeren, en ze volgens hun bestaande procedures kunnen verrichten.

6. Kosteloze rechtsbijstand en vertegenwoordiging

Wie om internationale bescherming verzoekt, heeft recht op een daadwerkelijk rechtsmiddel wanneer hij in beroep gaat tegen beslissingen tot toekenning, intrekking of beperking van voorzieningen, en beslissingen met betrekking tot verblijf en vrijheid van verplaatsing. In deze gevallen zijn de voorwaarden voor het verlenen van kosteloze rechtsbijstand en vertegenwoordiging dezelfde als bij de toetsing van een bevel tot bewaring, met dien verstande dat de lidstaten kunnen bepalen dat geen kosteloze rechtsbijstand en vertegenwoordiging worden geboden als een bevoegde autoriteit van oordeel is dat het beroep geen reële kans van slagen heeft.

7. Andere belangrijke vraagstukken

Het standpunt van de Raad in eerste lezing waarover de Raad en het Europees Parlement een compromis hebben bereikt, betreft ook de volgende belangrijke punten:

- Beschrijving van de kwalificaties van de "vertegenwoordiger", teneinde niet-begeleide minderjarigen in staat te stellen hun rechten ten volle te laten gelden en de in de richtlijn opvangvoorzieningen genoemde verplichtingen na te komen.

- De lidstaten kunnen de toekenning van opvangvoorzieningen niet laten afhangen van onnodige of onevenredige eisen inzake documenten of andere administratieve verrichtingen.
- De lidstaten moeten erop toezien dat personen die om internationale bescherming verzoeken de nodige medische zorg krijgen, die ten minste spoedeisende zorg en de essentiële behandeling van ziekten en ernstige mentale stoornissen omvat. Voorts is bepaald dat de lidstaten de noodzakelijke medische of andere bijstand aan verzoekers met bijzondere opvangbehoeften moeten verlenen, waaronder, indien nodig, passende geestelijke gezondheidszorg.
- Zo spoedig mogelijk nadat een verzoek om internationale bescherming van een niet-begeleide minderjarige is ingediend, moeten de lidstaten zijn gezinsleden gaan opsporen, en daarbij zijn belang behartigen; indien nodig moet de hulp van internationale of andere betrokken organisaties worden ingeroepen.
- De lidstaten moeten erop toezien dat slachtoffers van foltering, verkrachting en andere ernstige vormen van geweld de vereiste behandeling krijgen, en met name toegang krijgen tot passende medische en psychische behandeling en zorg. Voorts moet al wie met deze personen werkt een passende opleiding hebben gekregen en blijven krijgen, en de geheimhoudingsregels in acht nemen.
- De lidstaten moeten de informatie over de uitvoering van de richtlijn verstrekken, zodat de Commissie kan toezien op de uitvoering.

IV. CONCLUSIE

Het standpunt van de Raad in eerste lezing vormt een weergave van het compromis dat is bereikt tijdens de onderhandelingen tussen de Raad en het Europees Parlement, welke door de Commissie werden gefaciliteerd. Dit compromis is bevestigd middels een brief van de voorzitter van Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) van het Europees Parlement aan de voorzitter van het Comité van permanente vertegenwoordigers (doc. 13885/12). In die brief laat de LIBE-voorzitter weten dat hij de leden van zijn commissie en vervolgens de plenaire vergadering zal aanbevelen het standpunt van de Raad in eerste lezing zonder amendementen aan te nemen tijdens de tweede lezing door het Europees Parlement, na bijwerking door de juristen-vertalers van beide instellingen. Door de richtlijn opvangvoorzieningen te wijzigen, staat de Europese Unie weer een belangrijke stap dichterbij de invoering van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel.
