



Brussel, 10.6.2013
COM(2013) 411 final

2009/0165 (COD)

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES
PARLEMENT__overeenkomstig artikel 294, lid 6, van het Verdrag betreffende de
werking van de Europese Unie__over het**

**standpunt van de Raad over de aanneming van een voorstel voor een richtlijn van het
Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures voor de
toekenning en intrekking van de internationale-beschermingsstatus**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES
PARLEMENT__overeenkomstig artikel 294, lid 6, van het Verdrag betreffende de
werking van de Europese Unie__over het**

**standpunt van de Raad over de aanneming van een voorstel voor een richtlijn van het
Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures voor de
toekenning en intrekking van de internationale-beschermingsstatus**

1. ACHTERGROND

Toezending van het voorstel aan het Europees Parlement en de Raad 22.10.2009; gewijzigd
(documenten COM(2009) 554 def. en COM(2011) 319 def. – voorstel: 6.6.2011.
2009/0165 COD):

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité: 28.4.2010, 26.10.2011.

Standpunt van het Europees Parlement in eerste lezing: 6.4.2011.

Standpunt van de Raad: 7.6.2013.

2. DOELSTELLING VAN HET VOORSTEL VAN DE COMMISSIE

In het op de Europese Raad van 10 en 11 december 2009 goedgekeurde programma van Stockholm werd de noodzaak onderstreept om tegen 2012 "een gemeenschappelijke en solidaire ruimte tot stand te brengen waarin bescherming wordt geboden, op basis van een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen aan wie internationale bescherming wordt verleend" en die stoelt op "hoge beschermingsnormen" en "eerlijke en effectieve procedures". In dat programma werd met name bevestigd dat mensen die internationale bescherming behoeven, toegang moeten hebben tot juridisch sluitende en doeltreffende asielprocedures. Overeenkomstig het programma moeten verzoekers gelijk worden behandeld qua procedurele regelingen en statusbepaling, ongeacht de lidstaat waar zij hun verzoek indienen. De vuistregel moet zijn dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden met een gelijk resultaat tot gevolg.

In dit verband en zoals aangekondigd in het asielbeleidsplan van 2008¹, had het voorstel van de Commissie tot wijziging van richtlijn 2005/85/EG² tot doel doeltreffende en eerlijke procedures tot stand te brengen. Het voorstel is volledig in overeenstemming met de grondrechten aangezien het is gebaseerd op de ontwikkelingen in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof voor de rechten van de mens, vooral wat het recht op een doeltreffende voorziening in rechte betreft. In vergelijking met Richtlijn 2005/85/EG werden de procedurele waarborgen herzien om te komen tot een meer

¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Asielbeleidsplan - Een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU, COM (2008)360, 17.6.2008.

² 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, PB L 326 van 13.12.2005, blz. 13-34.

samenhangende toepassing van de procedurele beginselen en om eerlijke en efficiënte procedures te waarborgen. Het voorstel voorziet ook in coherenter en eenvoudiger procedurele begrippen en instrumenten waardoor de asielautoriteiten over de nodige procedurele instrumenten beschikken om misbruik te voorkomen en om kennelijk ongegronde verzoeken snel af te handelen.

3. OPMERKINGEN OVER HET STANDPUNT VAN DE RAAD

Het standpunt van de Raad is een weergave van een compromis dat is bereikt tijdens informele dialogen tussen het Europees Parlement en de Raad, gefaciliteerd door de Commissie.

Het standpunt behoudt de belangrijkste doelstellingen van het voorstel van de Commissie en houdt een aanzienlijke verbetering in ten opzichte van Richtlijn 2005/85/EG. De Commissie betreurt weliswaar een klein aantal wijzigingen, maar kan het compromis niettemin onderschrijven en het Parlement aanbevelen het goed te keuren.

3.1. "Frontloading": betere procedurele waarborgen om de kwaliteit van de asielprocedures te verbeteren

Het standpunt van de Raad is in overeenstemming met het beginsel van "frontloading" en biedt alle asielzoekers een solide reeks waarborgen.

Het zorgt voor een snelle en gemakkelijke toegang tot de asielprocedure. Zelfs voordat een persoon de wens uitdrukt om bescherming te krijgen, moeten de lidstaten onderdanen van derde landen aan grensdoorlaatposten en in accommodaties voor bewaring op proactieve wijze informatie verstrekken over de mogelijkheid om internationale bescherming te verzoeken, telkens wanneer er aanwijzingen zijn dat zij zouden kunnen wensen om internationale bescherming te verzoeken. Er moet ook worden voorzien in een minimumtolkdienst om in die gebieden de toegang tot asielprocedures te waarborgen. Hoewel de termijnen voor de registratie van een asielverzoek (ook al wordt dat zeer informeel tot uitdrukking gebracht) werden verlengd in vergelijking met het voorstel van de Commissie, is verduidelijkt dat een persoon die heeft aangegeven om internationale bescherming te willen verzoeken, onmiddellijk een verzoeker wordt en recht heeft op alle relevante rechten, ongeacht enige formele registratie of indiening van een verzoek.

Redactionele of andere kleine wijzigingen daargelaten houdt de tekst vast aan de essentie van het voorstel van de Commissie voor wat betreft de meeste garanties voor de verzoekers, met inbegrip van het beginsel van één enkele beslissingsautoriteit; de inhoud van het persoonlijk onderhoud; het verstrekken van juridische en procedurele informatie in eerste aanleg; het verslag over het persoonlijk onderhoud; kosteloze rechtsbijstand in beroepsprocedures; opheffing van alle stand-still bepalingen en afwijkingen van fundamentele beginselen en waarborgen.

Op het gebied van de opleiding van bij de procedure betrokken personeel, zijn de normen iets strenger dan in het voorstel van de Commissie. Het compromis van de Raad specificeert dat andere autoriteiten dan de beslissingsautoriteiten die een persoonlijk onderhoud afnemen over de ontvankelijkheid van een verzoek, een basisopleiding moeten hebben op het gebied van asiel.

Een belangrijk element van "frontloading", zoals voorgesteld door de Commissie, was de algemene termijn van zes maanden, verlengbaar tot twaalf maanden, om het onderzoek van een verzoek af te ronden. Dit essentiële element werd gehandhaafd,

maar de maximumtermijn werd verlengd. Ten opzichte van het voorstel, voorziet het standpunt van de Raad evenwel in een beter kader voor de mogelijkheid om de procedure uit te stellen indien er sprake is van een onzekere situatie in het land van herkomst, op grond waarvan het niet redelijk is om een beslissing te nemen binnen de normale termijnen.

3.2. Verzoekers met bijzondere procedurele behoeften, zoals niet-begeleide minderjarigen

Hoewel de Commissie betreurt dat het niveau van de waarborgen voor niet-begeleide minderjarigen naar beneden is bijgesteld in het standpunt van de Raad, kan de Commissie dit compromis wel aanvaarden aangezien het voorziet in een passend niveau van bescherming.

De Commissie stelde voor om niet-begeleide minderjarigen vrij te stellen van versnelde procedures en grensprocedures, alsook van de niet-automatische schorsende werking van beroepsprocedures, omdat deze procedurele instrumenten leiden tot een aanzienlijke vermindering van de beschikbare tijd om een verzoek te onderbouwen, terwijl minderjarigen speciale steun behoeven om hen te helpen ten volle uitdrukking te geven aan hun behoefte aan internationale bescherming. Met grensprocedures gaat bewaring gepaard en de Commissie is van oordeel dat minderjarigen daaraan in het algemeen niet mogen worden onderworpen. Ten slotte kan de niet-automatische schorsende werking de toegang van een niet-begeleide minderjarige tot een doeltreffende voorziening in rechte, die door het Handvest wordt gewaarborgd, op het spel zetten.

Het standpunt van de Raad maakt het mogelijk om de versnelde procedures op niet-begeleide minderjarigen toe te passen, maar slechts in een klein aantal omstandigheden. Onder meer de nationaliteit van een veilig land van herkomst is een objectieve aanwijzing dat het verzoek waarschijnlijk ongegrond is; een versnelde behandeling van een volgend verzoek kan gerechtvaardigd zijn door een volledig onderzoek van het vorige verzoek; en de derde grond is een legitieme bezorgdheid over nationale veiligheid of openbare orde.

Er zijn zes gronden waarop de lidstaten gebruik kunnen maken van grensprocedures. Naast de drie gronden voor versnelde procedures, worden twee omstandigheden toegevoegd op het gebied van ontvankelijkheid toegevoegd (volgende verzoeken en de mogelijke toepassing van het begrip veilig derde land). Twee andere wezenlijke aanvullingen hebben betrekking op situaties waarin de verzoeker de autoriteiten misleidt door het overleggen van valse documenten of te kwader trouw een identiteitsbewijs of reisdocument vernietigt of daarover beschikt. Als zodanig zouden deze gronden voor de Commissie niet aanvaardbaar zijn, aangezien van niet-begeleide minderjarigen in het algemeen niet kan worden verwacht dat zij de noodzaak om met de asielautoriteiten samen te werken, ten volle begrijpen. Volgens het standpunt van de Raad kunnen deze gronden echter slechts worden toegepast wanneer er sprake is van ernstige redenen om aan te nemen dat de verzoeker relevante elementen probeert te verbergen die waarschijnlijk zouden leiden tot een negatieve beslissing, en er aanvullende procedurele waarborgen zijn. Als zodanig is het standpunt van de Raad aanvaardbaar, omdat het ervoor zorgt dat alleen verzoeken waarbij er sterke, objectieve aanwijzingen voor de ongegrondheid of andere rechtmatige redenen (nationale veiligheid of volgend verzoek) zijn, volgens de grensprocedure kunnen worden behandeld. Bovendien kunnen grensprocedures, in tegenstelling tot versnelde procedures, alleen in uitzonderlijke gevallen worden

gebruikt, aangezien zij bewaring impliceren en niet-begeleide minderjarigen overeenkomstig de nieuwe richtlijn opvangvoorzieningen alleen in uitzonderlijke omstandigheden in bewaring kunnen worden genomen.

Wat de voorschriften inzake beroep betreft, is het weliswaar mogelijk dat een beroep niet-automatische schorsende werking heeft, maar alleen indien er aanzienlijke aanvullende garanties zijn. Met name beschikt de verzoeker over ten minste één week en de nodige rechtsbijstand en tolkdiensten ter voorbereiding van zijn verzoek om in de betrokken lidstaat te mogen blijven. Belangrijk is dat in het kader van dit verzoek de rechterlijke instantie de negatieve beslissing in feite en in rechte opnieuw moet toetsen, hetgeen impliceert dat de toetsing verder moet gaan dan alleen de drempel van de naleving van het beginsel van non-refoulement. De Commissie is van mening dat deze waarborgen, samen met een kwalitatief hoogstaand onderzoek in eerste aanleg, een doeltreffende voorziening in rechte kunnen waarborgen, zelfs zonder volledige automatische schorsende werking in gevallen van kennelijk ongegronde verzoeken van niet-begeleide minderjarigen.

Met betrekking tot andere categorieën personen met bijzondere behoeften, bevat het standpunt van de Raad de ondubbelzinnige verplichting om een doeltreffend identificatiemechanisme op te zetten en passende steun te verlenen in de procedure. Bovendien zijn personen die door hun bijzondere behoeften niet kunnen deelnemen aan speciale snelle procedures, uitgesloten van de versnelde procedures en de grensprocedures en krijgen zij dezelfde aanvullende garanties als niet-begeleide minderjarigen in het geval van een beroep zonder schorsende werking. Asielprocedures blijven ook gendergevoelig aangezien verzoekers tolken en ondervragers van hetzelfde geslacht kunnen vragen en krijgen en er bij de beoordeling van de bijzondere behoeften rekening wordt gehouden met genderspecifiek geweld. De bepalingen inzake bijzondere behoeften handhaven derhalve de belangrijkste doelstellingen van de Commissie.

De kwestie van de bijzondere behoeften is nauw verbonden met het gebruik van medische rapporten of onderzoeken in de asielprocedure. Ook hier houdt het standpunt van de Raad vast aan de hoofddoelstellingen van het voorstel (de verplichting voor de lidstaten om een medisch onderzoek uit te voeren, voor zover relevant, en de mogelijkheid voor de verzoekers om zelf een onderzoek te laten uitvoeren). De Commissie betreurt evenwel dat het gebruik van het Protocol van Istanbul over de herkenning en documentatie van symptomen van foltering facultatief is gemaakt, hoewel de Unie derde landen aanmoedigt om het protocol systematisch toe te passen voor de documentatie van zaken waarin sprake is van foltering³.

3.3. Versnelde procedures, grensprocedures en doeltreffende voorziening in rechte

De harmonisatie van alle gevallen waarin het gebruik van versnelde procedures en grensprocedures krachtens Richtlijn 2005/85/EG is toegestaan, was een van de hoofddoelstellingen van het voorstel. Deze doelstelling is behouden aangezien het standpunt van de Raad een limitatieve lijst bevat van gronden voor het gebruik van deze procedures.

³ Richtsnoeren voor het EU-beleid ten aanzien van derde landen met betrekking tot folteringen en andere wrede, onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen, document van de Raad nr. 6129/12 van 15 maart 2012.

Het compromis voegt nog drie gronden toe aan de lijst van de Commissie: volgende verzoeken die niet onontvankelijk zijn; verzoekers die weigeren hun vingerafdrukken te laten nemen voor gebruik in het Eurodac-systeem; en verzoekers die op onrechtmatige wijze het grondgebied zijn binnengekomen of er hun verblijf onrechtmatig hebben verlengd, en zich zonder wettige reden niet hebben aangemeld bij de autoriteiten en/of gelet op de omstandigheden van hun binnenkomst, niet zo spoedig mogelijk een asielverzoek hebben ingediend.

De laatste aanvullende grond heeft de meest substantiële impact. Hij bevat echter belangrijke waarborgen die de verzoeker toereikende bescherming garanderen. Ten eerste zullen de lidstaten deze grond alleen kunnen toepassen in het geval van oneigenlijke verzoeken. Verzoekers die redenen kunnen geven waarom zij zich gelet op de omstandigheden van hun binnenkomst niet bij de autoriteiten hebben aangemeld (aantonen waarom hun verzoek niet oneigenlijk is), zullen niet worden onderworpen aan een versnelde/grensprocedure. Ten tweede moeten de lidstaten, anders dan bij alle andere gronden voor de versnelde/grensprocedure, wanneer zij deze grond toepassen, in de beroepsfase altijd voorzien in een automatisch recht om op het grondgebied te blijven (volledig automatische schorsende werking).

Het voorstel had ook als doel het recht op een doeltreffende voorziening in rechte bij een rechterlijke instantie te versterken door te voorzien in het beginsel van de automatische schorsende werking van beroep, behoudens beperkte uitzonderingen. Dit beginsel blijft behouden in het standpunt van de Raad. Er zijn echter ook nog andere uitzonderingen: naast de twee hieronder beschreven gronden voor een versnelde procedure, worden gevallen van impliciete intrekking en de toepassing van het begrip Europees veilig derde land toegevoegd aan de lijst.

Wat impliciete intrekking betreft, werd in relevante waarborgen voorzien vóór de beroepsfase; met name kan de betrokkene om de heropening van zijn zaak verzoeken en is het altijd mogelijk het verzoek als een volgend verzoek te behandelen. Ook het risico dat het beginsel van non-refoulement niet wordt nageleefd wanneer het begrip Europees veilig derde land wordt gebruikt, is vrij laag, gelet op de strikte eisen waaraan een derde land moet voldoen om als een Europees veilig derde land te worden beschouwd.

Wanneer een beroep geen automatische schorsende werking heeft, kan bovendien om schorsende werking worden verzocht en moet de betrokkene op het grondgebied kunnen blijven terwijl dat verzoek wordt behandeld. Derhalve is er geen risico op terugkeer zonder voorziening in rechte.

Ten slotte heeft de Commissie, in lijn met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, voorgesteld dat een beroep tegen een negatieve beslissing in een grensprocedure automatische schorsende werking zou hebben. Wat beroep in grensprocedures betreft, voorziet het standpunt van de Raad daarentegen in dezelfde waarborgen als voor niet-begeleide minderjarigen. In kennelijk ongegronde zaken kunnen deze garanties de negatieve gevolgen van de niet-automatische schorsende werking matigen. Meer in het bijzonder verduidelijken zij dat geen verwijdering kan plaatsvinden in afwachting van het resultaat van het verzoek om schorsende werking (wat, zoals hierboven uiteengezet, een algemeen beginsel is dat ook van toepassing is op andere beroepen zonder schorsende werking); zij zorgen ervoor dat de verzoeker steeds een beroep kan doen op effectieve juridische en taalkundige bijstand; zij voorzien in een redelijke termijn voor de voorbereiding van het verzoek; en, wat belangrijk is, zij bepalen de reikwijdte van de toetsing door de rechterlijke instantie

van het verzoek om schorsende werking om ervoor te zorgen dat die toetsing nauwkeurig en zorgvuldig is. Zo krijgen de verzoekers voldoende mogelijkheden om aan te tonen dat hun verzoeken onderbouwd zijn en dus worden de verplichtingen op het gebied van de grondrechten, zoals omschreven in de rechtspraak van de Europese gerechten, nagekomen.

3.4. Bestrijding van misbruik

Met het oog op een evenwicht tussen de doelstellingen de echte asielzoekers te beschermen enerzijds en de misbruiken in verband met herhaalde verzoeken te bestrijden anderzijds, heeft de Commissie voorgesteld dat de lidstaten een verzoeker kunnen verwijderen na een tweede volgend verzoek (dat wil zeggen derde verzoek), op voorwaarde dat het beginsel van non-refoulement wordt geëerbiedigd. Het standpunt van de Raad bevestigde de doelstellingen van het voorstel, maar voegde een extra geval toe waarin het recht van de verzoeker om op het grondgebied te blijven, vervalt: na een niet-ontvankelijk eerste volgend verzoek dat alleen werd ingediend om een op handen zijnde terugkeer te verhinderen. De Raad voerde aan dat dit noodzakelijk is om oneigenlijke last minute volgende verzoeken aan te pakken.

De Commissie kan instemmen met deze bepalingen omdat de fundamentele waarborgen uit het voorstel, namelijk ervoor te zorgen dat verzoekers met echte volgende verzoeken niet van het grondgebied worden verwijderd zonder zorgvuldig onderzoek van hun verzoek, behouden blijven. De toepassing van bijzondere afwijkende bepalingen voor volgende verzoeken blijft alleen mogelijk na een definitieve beslissing over het eerste verzoek en bovendien alleen na ten minste een volgend verzoek dat hetzij ongegrond is, hetzij geen nieuwe elementen bevat in vergelijking met het vorige verzoek wat duidelijk op misbruik wijst. Bovendien specificiert de Raad in zijn standpunt duidelijk dat de uitzonderingen op het recht om te blijven, moeten worden toegepast overeenkomstig het beginsel van *non-refoulement*.

Het standpunt van de Raad wijzigt het voorstel van de Commissie ook met betrekking tot de regels inzake het impliciet intrekken of afzien van het verzoek. Het voorstel had als doel de voorschriften betreffende deze situaties te harmoniseren en in het bijzonder het risico te vermijden dat een verzoek nooit inhoudelijk wordt onderzocht alvorens het wordt afgewezen. Deze doelstelling wordt in het standpunt van de Raad gehandhaafd, aangezien het bepaalt dat een verzoek niet kan worden afgewezen zonder een adequaat onderzoek ten gronde. De Commissie betreurt de opname van de bepaling dat een zaak van een verzoeker slechts een keer kan worden heropend wanneer de verzoeker zich opnieuw aanmeldt nadat het verzoek was onderbroken. De negatieve consequenties van deze bepaling worden echter grotendeels afgezwakt door aanvullende waarborgen, die ervoor zorgen dat wanneer een verzoeker kan aantonen dat het verzoek als impliciet ingetrokken werd beschouwd om redenen waarover hij geen controle had, het verzoek niet als impliciet ingetrokken mag worden beschouwd.

4. CONCLUSIE

Het standpunt van de Raad behoudt de voornaamste doelstellingen van het voorstel van de Commissie. Het betekent een belangrijke stap in de harmonisatie van de procedurele waarborgen in asielprocedures door de invoering van duidelijke, gedetailleerde en dwingende voorschriften, en door de opheffing van afwijkingen en

stand-still bepalingen. Het zal leiden tot gemakkelijk toegankelijke, snellere en eerlijkere procedures, gebaseerd op het kostenefficiënte concept van "frontloading". Het standpunt harmoniseert het gebruik van versnelde procedures en grensprocedures, en garandeert het recht op een doeltreffende voorziening in rechte door de invoering van gedetailleerde regels op EU-niveau. Het verhoogt de kwaliteit en de snelheid van asielprocedures, en voorziet in nieuwe instrumenten om misbruik door middel van herhaalde verzoeken aan te pakken. Het bevat stringente bepalingen inzake bijzondere procedurele behoeften, onder meer genderspecifieke. Ten slotte zal het ook voorzien in een passende bescherming van niet-begeleide minderjarigen, en tegelijk rekening houden met de bezorgdheid over mogelijk misbruik.

Het standpunt van de Raad is dan ook grotendeels in overeenstemming met het voorstel van de Commissie en kan worden ondersteund.