

## **Fiche 1: Richtlijn opvang asielzoekers in lidstaten**

### **1. Algemene gegevens**

**Voorstel:** Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van minimum-normen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (Herschikking).

**Datum Commissiedocument:** 3 december 2008

**Nr. Commissiedocument:** COM (2008) 815 final

**Prelex:** [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=nl&DosId=197713](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197713)

**Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-Assessment Board:**

SEC (2008) 2944, SEC (2008) 2945 (samenvatting)

SEC (2008) 2946 (opinie IAB)

**Behandelingstraject Raad:** Raadswerkgroep asiel, JBZ-Raad

**Eerstverantwoordelijk ministerie:** Ministerie van Justitie

**Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie**

a) *Rechtsbasis*

Art. 63 lid 1 (b) EG-Verdrag.

b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement*

Gekwalificeerde meerderheid van stemmen, medebeslissing EP.

c) *Comitologie* n.v.t.

### **2. Samenvatting BNC-fiche**

- *Korte inhoud voorstel*

Dit voorstel is een herziening van Richtlijn 2003/9/EG tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (de “opvangrichtlijn”). De Commissie stelt voor op zes onderdelen de opvangrichtlijn aan te passen.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel*

Bevoegdheid: positief

Subsidiariteit: positief

Proportionaliteit: positief

- *Risico's / implicaties/ kansen*

De opvangrichtlijn kwam tot stand tijdens de eerste fase van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS), onder het vereiste van unanimititeit. Het is dan ook verklaarbaar dat de bepalingen van de opvangrichtlijn op onderdelen nog tekortkomingen vertonen. Dit betreft enerzijds het op onderdelen facultatieve karakter van de bepalingen en anderzijds het niveau van de in de opvangrichtlijn opgenomen normen.

Nederland ziet een herziening van de opvangrichtlijn als een kans om een aantal bepalingen in de richtlijn meer verplichtend te maken en tevens een aantal normen aan te passen.

- *Nederlandse positie en eventuele acties*

Nederland is van mening dat het asielbeleid bij uitstek een terrein is waarop Europese samenwerking en harmonisatie nodig is, zowel om de lasten op dit terrein zo evenwichtig en eerlijk mogelijk te verdelen, als om

tegemoet te komen aan het belang van de asielzoeker. Nederland ondersteunt hiermee een verdere harmonisatie van de bepalingen in de opvangrichtlijn in combinatie met praktische samenwerking en het delen van verantwoordelijkheid en solidariteit, zowel binnen als buiten de Europese Unie.

### 3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Deze richtlijn maakt deel uit van een pakket van drie voorstellen gericht op het garanderen van een hoger niveau van harmonisatie en betere beschermingsstandaarden voor het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS).<sup>1</sup>

Dit voorstel is een herziening van Richtlijn 2003/9/EG van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (de “opvangrichtlijn”).<sup>2</sup>

Het belangrijkste doel van dit voorstel (als onderdeel van de tweede fase van Europese asielwetgeving) is om hogere normen op het gebied van opvang te garanderen voor asielzoekers, die overeenkomstig internationaal recht een waardige levensstandaard waarborgen.

Een ander doel van dit voorstel betreft de inperking van het fenomeen van secundaire bewegingen van asielzoekers tussen lidstaten, zoals die thans worden ingegeven door verschillen in nationale opvangregelingen. Verdere harmonisatie van nationale opvangregelingen zal dit fenomeen beperken.

Om deze doelen te bereiken stelt de Commissie voor op zes onderdelen de opvangrichtlijn aan te passen. Deze onderdelen zijn:

- 1 Werkingssfeer van de richtlijn (uitbreiding tot secundair beschermen);
  - 2 Toegang tot de arbeidsmarkt (stellen van een maximumtermijn van 6 maanden waarna toegang tot de arbeidsmarkt verleend moet worden);
  - 3 Toegang tot materiële opvangfaciliteiten (voorzieningen bieden die gelijkwaardig zijn aan de voorzieningen die worden verstrekt aan ingezetenen die recht hebben op sociale voorzieningen);
  - 4 Inbewaringstelling (voorwaarden voor detentie worden nader omschreven);
  - 5 Personen met bijzondere behoeften (specifieke opvangvoorzieningen voor diverse categorieën asielzoekers met bijzondere behoeften);
  - 6 Uitvoering en verbetering van nationale systemen (dit betreft met name meer uitgebreide rapportages over de toepassing van de richtlijn).
- (zie voor meer uitgebreide omschrijving onder punt 9).

- *Impact assessment Commissie*

Het impact assessment van de Commissie (SEC 2008 2944) geeft voor elk van de zes bovenbeschreven onderdelen enkele beleidsopties. De beste beleidsopties per onderdeel vormen gezamenlijk de optie waaraan voorkeur wordt gegeven door de Commissie. Deze voorkeursoptie bestaat uit wetgevende voorstellen en uit voorstellen ter aanmoediging van praktische samenwerking tussen de lidstaten.

### 4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

---

<sup>1</sup> De overige voorstellen zijn:

-Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend] (Herschikking) (COM 2008 820 definitief).

-Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de instelling van “Eurodac” voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EG) nr. [...] [tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend] (Herschikking) (“Herziening Eurodac”, COM 2008 825 definitief).

<sup>2</sup> PB L 31, 6.2.2003, p. 18.

*a) Bevoegdheid*

Dit voorstel is gebaseerd op art. 63, eerste lid, onder b van het EG-Verdrag. Volgens Nederland is dat de juiste rechtsbasis.

*b) Functionele toets:*

- *Subsidiariteit:* positief
- *Proportionaliteit:* positief
- *Onderbouwing:* Dit voorstel is een herziening van Richtlijn 2003/9/EG van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (de “opvangrichtlijn”). De doelen van dit voorstel (hogere normen op het gebied van opvang voor asielzoekers garanderen en inperking van het fenomeen van secundaire bewegingen van asielzoekers tussen lidstaten) kunnen, evenmin als de doelen van de opvangrichtlijn, door de lidstaten afzonderlijk worden gerealiseerd. Het voorstel laat qua vorm én inhoud voldoende ruimte aan de lidstaten. De voorgestelde wijzigingen verhogen het niveau van harmonisatie en zorgen voor betere beschermingsstandaarden voor het GEAS. De wijzigingen sluiten voor een groot deel aan op de Nederlandse praktijk.

*c) Nederlands oordeel*

Nederland vindt het wenselijk dat de doelen van de opvangrichtlijn worden gerealiseerd. Een herziening van de opvangrichtlijn is daartoe nodig en wordt daarmee door Nederland wenselijk geacht.

## **5. Implicaties financieel**

*a) Consequenties EG-begroting*

De aanpassingen in de richtlijn zullen met name gevolgen hebben voor de nationale begrotingen van de lidstaten.

*b) Financiële consequenties (incl. personele) voor rijksoverheid en/ of decentrale overheden*

De financiële consequenties die voortvloeien uit deze richtlijn komen ten laste van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels budgetdiscipline en rekening houdend met de bestaande afspraken ten aanzien van de financiering van het vreemdelingendossier.

Een aantal voorstellen zal, indien geïmplementeerd, financiële consequenties met zich meebrengen. Dit betreft aanpassingen in de opvanglocaties ten behoeve van kwetsbare groepen en aanpassingen in de asielprocedure op het gebied van identificatie van medische problemen. In Nederland is een aanzienlijk aantal voorzieningen getroffen ten aanzien van kwetsbare groepen. Eventuele aanvullende aanpassingen zullen met name gericht zijn op aanpassingen in de opvang ten behoeve van gezinnen met kinderen.

Indien wordt besloten de aanpassingen door te voeren, brengt dit (voor zover nu te voorzien) voor wat betreft de medische screening kosten met zich mee van ongeveer € 2,6 miljoen (ook reeds voorzien voor de implementatie van de asielbrief) en voor wat betreft aanpassing van de opvang ongeveer € 5 miljoen (eenmalig).

*c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger:*

*n.v.t.*

*d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden*

Er wordt geen uitbreiding voorzien in administratieve lasten voor de centrale of decentrale overheid.

*e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger*

*n.v.t.*

## **6. Implicaties juridisch**

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid*

De voorgestelde wijzigingen leiden tot aanpassingen in de Nederlandse wet- en regelgeving.

Afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen betreft het wijziging van de Vreemdelingenwet danwel van lagere regelgeving (Vreemdelingenbesluit, Voorschrift Vreemdelingen, Regeling verstrekkingen asielzoe-

kers en andere categorieën vreemdelingen, Vreemdelingencirculaire). De voorgestelde wijziging kan er mogelijk ook toe leiden dat de Wet Arbeid Vreemdelingen gewijzigd moet worden.

*b) Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen en kaderbesluiten), dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid*

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. De implementatietermijn moet nog worden vastgesteld. Een termijn van twee jaar is gebruikelijk. In beginsel is dit haalbaar.

*c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling*

De Commissie stelt voor deze richtlijn elke vijf jaar te evalueren. Nederland acht dit wenselijk.

## **7. Implicaties voor uitvoering en handhaving**

*a) Uitvoerbaarheid*

Nederland plaatst een kanttekening bij de disproportionele belasting die voor de rechterlijke macht zou voortvloeien uit de invoering van de 72-uur toets (zie ook paragraaf 9 onder “inbewaringstelling”).

*b) Handhaafbaarheid*

In de opvangrichtlijn is een nieuw artikel opgenomen (artikel 26) waarin is voorgeschreven dat iedere lidstaat aan de Commissie moet aangeven welke autoriteit verantwoordelijk is voor de nakoming van de verplichtingen die uit de Richtlijn voortvloeien. Dit zal naar verwachting de handhaafbaarheid vergroten.

## **8. Implicaties voor ontwikkelingslanden**

n.v.t.

## **9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)**

Het eerste algemene standpunt van Nederland op de zes onderdelen waarop de Commissie voorstelt de richtlijn aan te passen luidt als volgt:

### Werkingssfeer van de richtlijn

Nederland kan instemmen met toepassing van de richtlijn op subsidiair beschermden, conform de Kwalificatierichtlijn (2004/83/EG). Nederland past de richtlijn al toe op subsidiair beschermden.

### Toegang tot de arbeidsmarkt

Nederland is voorstander van het verder harmoniseren van de toegang tot de arbeidsmarkt maar plaatst hierbij de kanttekening dat flexibiliteit in de termijn waarna een vorm van toegang wordt verkregen en in het bepalen van nadere voorwaarden daarbij gehandhaafd moet blijven. Het moet mogelijk blijven dat asielzoekers in procedure binnen een tijdsbestek van 52 weken vanaf de aanvang van de werkzaamheden een arbeidsperiode van in totaal 24 weken niet overschrijden, en dat daarvoor een tewerkstellingsaanvraag dient te worden aangevraagd. Tevens dienen de werkzaamheden onder marktconforme voorwaarden te worden verricht. Indien het asielzoekers betreft die werkzaamheden verrichten als artiest, musicus, filmmedewerker of in de vorm van technische ondersteuning van optredens van een artiest of musicus, dan dient de arbeidsperiode de 14 weken niet te overschrijden. Hiermee is gewaarborgd dat geen rechten op grond van de Werkloosheidswet (WW) ontstaan. Het levert namelijk een complexe situatie op als de asielzoeker vertrekplichtig wordt en nog WW-gerechtigd is.

### Toegang tot materiële opvangfaciliteiten

Nederland hanteert al het uitgangspunt dat asielzoekers die niet beschikken over voldoende middelen om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, als bedoeld in de Wet werk en bijstand (WWB), in aanmerking komen voor daarmee vergelijkbare materiële voorzieningen in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (Rva 2005). Het totale dekkingspakket van de WWB vormt het uitgangspunt voor de aard en de omvang van de geboden materiële voorzieningen krachtens de Rva 2005. Overigens is Nederland van mening dat de verplichting van de Staat om te voorzien in de noodzakelijke

bestaansvoorwaarden kan komen te vervallen in bepaalde, aan de asielzoeker te wijten, situaties (zoals het niet voldoen aan de meldplicht). Niet in elke situatie is de Staat verplicht om zorg te dragen voor bestaansmiddelen, zoals gesteld in artikel 20 van het Commissievoorstel.

#### Inbewaringstelling

Nederland bepleit om in bepalingen die betrekking hebben op detentie te verwijzen naar de 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 procedurerichtlijn), alsmede de Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven.

Voor wat betreft de bepalingen omtrent detentie in de opvangrichtlijn kan volstaan worden met de bepaling zoals opgenomen in de huidige opvangrichtlijn (artikel 14, achtste lid). Hierin wordt bepaald dat LS bij wijze van uitzondering andere dan de in de opvangrichtlijn genoemde regels inzake materiële opvangvoorzieningen mogen vaststellen, voor een zo kort mogelijke redelijke termijn, in (onder andere) de situatie dat asielzoekers in bewaring verblijven dan wel zich in grenslokalen bevinden die zij niet mogen verlaten. Daarbij wordt de voorwaarden gesteld dat deze voorzieningen in elk geval de basisbehoeften dekken.

De Nederlandse overheid deelt het uitgangspunt van de Europese Commissie dat, op grond van het IVRK, bewaring van minderjarigen zoveel mogelijk dient te worden beperkt, en ziet het reeds ontwikkelde beleid op dit punt als een adequate invulling hiervan. In het licht van dit uitgangspunt past het echter niet om bewaring van (bepaalde categorieën) minderjarigen volledig uit te sluiten, zoals in artikel 11, eerste lid gebeurt. Dit is tevens de wijze waarop het kabinet uitvoering geeft aan de motie van het lid De Wit van 17 december 2008 (TK 2008-2009, 30846, nr. 11), waarin het kabinet wordt verzocht om vrijheidsontnemende maatregelen alleen in overeenstemming met de uitgangspunten van de Europese Commissie toe te passen.

#### Asielzoekers met bijzondere behoeften/kwetsbare personen

In het wijzigingsvoorstel zijn diverse bepalingen opgenomen (bijv. artikel 18, tweede lid, artikel 21) die als doel hebben het creëren van extra voorzieningen ten behoeve van in de opvang verblijvende asielzoekers met bijzondere behoeften/kwetsbare personen.

Nederland acht dit met name een onderwerp waarop het uitwisselen van praktische toepassingen en voorbeelden nuttig kan zijn. Een meer algemene bepaling die aan lidstaten de basis biedt om specifieke oplossingen voor uiteenlopende groepen en situaties te creëren, verdient de voorkeur boven een vergaande detaillering in de regelgeving.

In Nederland zijn diverse voorzieningen beschikbaar voor kwetsbare personen. Op dit moment wordt gezien in hoeverre specifieke aanpassingen ten behoeve van gezinnen met kinderen nodig en mogelijk zijn.

Tenslotte hecht Nederland eraan te benadrukken dat het in het belang van de veiligheid van alleenstaande minderjarige vreemdelingen niet wenselijk is om activiteiten te starten met het doel familieleden te traceren, indien daarbij contact wordt gelegd met de autoriteiten van het land van herkomst, zolang de asielprocedure niet is afgerond. Tevens geldt dat activiteiten met als doel het opsporen van familieleden altijd op basis van maatwerk plaatsvinden. Nederland acht een algemene verplichting voor lidstaten om dergelijke activiteiten uit te voeren dan ook niet wenselijk.

#### Uitvoering en verbetering van nationale systemen

Met de bepalingen hieromtrent kan Nederland instemmen.