

Vergaderjaar 2009–2010

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 982

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 december 2009

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 11 fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Mededeling en aanbeveling Digitaal Dividend (Kamerstuk 22 112, nr. 973);
2. Mededeling Global Monitoring for Environment and Security (GMES) (Kamerstuk 22 112, nr. 974);
3. Mededeling inzake bestrijding hiv/aids (Kamerstuk 22 112, nr. 975);
4. Mededeling grensoverschrijdende elektronische handel tussen ondernemingen en consumenten in de EU (Kamerstuk 22 112, nr. 976);
5. Mededeling «een beter werkende voedselvoorzieningsketen in Europa» (Kamerstuk 22 112, nr. 977);
6. Verordening inzake financiële bijstand van de gemeenschap voor de ontmanteling van de eenheden 1 t/m 4 van de kerncentrale Kozloduy in Bulgarije (Kamerstuk 22 112, nr. 978);
7. Mededeling inzake Europees transparantie-initiatief (Kamerstuk 22 112, nr. 979);
8. Verslag over etikettering voor dierenwelzijn (Kamerstuk 22 112, nr. 980);
9. Mededeling inzake nieuw partnerschap EU en Landen en Gebieden Overzee, LGO (Kamerstuk 22 112, nr. 981);
10. Kwalificatierichtlijn;
11. Procedurerichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 983).

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Fiche: Kwalificatierichtlijn

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, en de inhoud van de verleende bescherming (wijziging)

Datum Commissiedocument: 21 oktober 2009

Nr. Commissiedocument: COM (2009) 551

Prelex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=198704

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: SEC(2009) 1373 (impact-assessment), SEC(2009) 1374 (samenvatting), SEC 2009 1395 (IAB).

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep asiel, Strategisch Comité Immigratie Grenzen Asiel (Scifa), Presentatie JBZ-Raad 30 november 2009.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Justitie

Rechtsbasis, stemwijze Raad, rol Europees Parlement en comitologie

- a) *Rechtsbasis:* art. 63 lid 1, punt 1 EG-Verdrag juncto art. 67 lid 5 EG-Verdrag.
- b) *Stemwijze Raad en rol Europees Parlement:* medebeslissingsprocedure
- c) *Comitologie:* n.v.t.

2. Samenvatting BNC-fiche

- *Korte inhoud voorstel*

Het voorstel wijzigt en geeft daarmee een verruiming aan de richtlijn die minimumnormen geeft voor de erkenning als vluchteling. Tevens wijzigt en verruimt de richtlijn de minimumnormen voor personen die op andere gronden bijvoorbeeld vrees voor marteling in aanmerking komt voor bescherming, subsidiaire bescherming genoemd.

Het voorstel geeft aan wat de verleende bescherming inhoudt en beoogt met name verduidelijking van een aantal juridische begrippen, het nader tot elkaar brengen van de rechten en voorzieningen die aan vluchtelingen en subsidiair beschermden worden verleend.

- *Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel:* positief

- *Risico's/implicaties/kansen:*

Nederland zal in de onderhandelingen over de richtlijn bespreken in hoeverre de in de richtlijn gegeven minimumnormen verder in overeenstemming kunnen worden gebracht met de Nederlandse regelgeving, zodat de financiële en juridische implicaties beperkt kunnen worden gehouden

- *Nederlandse positie en eventuele acties*

Zoals al in het Haags Programma is aangegeven hecht de Europese Unie en daarmee Nederland aan een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). Over het geheel genomen steunt het kabinet de wijzigingen die de Commissie voorstelt om te komen tot een betere bescherming en

verdere harmonisatie binnen de Europese Unie. De inzet van Nederland is te komen tot volledige harmonisatie maar hiertoe zijn nog verdere stappen nodig.

3. Samenvatting voorstel

- *Inhoud voorstel*

Het voorstel wijzigt en geeft daarmee een verruiming aan de richtlijn die minimumnormen geeft voor de erkenning als vluchteling en als persoon die in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming. Het voorstel geeft aan wat de verleende bescherming inhoudt, hierbij wordt ook rekening gehouden met de specifieke integratieproblemen waarmee de persoon die internationale bescherming zoekt wordt geconfronteerd. De richtlijn beoogt met name verduidelijking van een aantal juridische begrippen, het nader tot elkaar brengen van de rechten en voorzieningen die aan vluchtelingen en subsidiair beschermden worden verleend, en integratie in de EU van vreemdelingen aan wie bescherming is verleend te vergemakkelijken. De voor Nederland belangrijkste wijzigingen in de richtlijn zijn:

1. uitbreiden van de definitie van «gezinslid» zodat ook de gehuwde minderjarige kinderen van de verzoeker hieronder vallen;
2. er wordt limitatief opgesomd wanneer een staat, partij of (internationale) organisatie geacht kan worden voldoende bescherming te bieden tegen vervolging of ernstige schade;
3. een binnenlands beschermingsalternatief kan alleen worden toegepast als het toegang biedt tot bescherming tegen vervolging of ernstige schade en als betrokkene er op een veilige en wettige manier naartoe kan reizen, wordt toegelaten en zich kan vestigen;
4. er dient terdege rekening te worden gehouden met genderaspecten wanneer moet worden vastgesteld of iemand tot een bepaalde sociale groep behoort of wanneer een kenmerk van een dergelijke groep wordt beschreven;
5. de rechten van personen met de subsidiaire beschermingsstatus worden zoveel mogelijk gelijkgetrokken met die van vluchtelingen;
6. lidstaten worden verplicht procedures vast te leggen voor het terugvinden van familieleden van niet-begeleide minderjarigen die op basis van de richtlijn zijn toegelaten.

Het voorstel hangt samen met het voorstel van de Commissie voor de wijziging van de zogenoemde procedurerichtlijn die minimumnormen geeft voor de procedures in de voor de verlening of intrekking van internationale bescherming.

- *Impact assessment Commissie*

De Commissie ziet als belangrijke uitkomst van de herziening dat de effectiviteit, kwaliteit en rechtvaardigheid van de asielbescherming in de Europese Unie toeneemt. Door overal dezelfde minimumnormen te hanteren zal het vertrouwen tussen de lidstaten onderling in de afhandeling van asielverzoeken toenemen. Dit zal tevens leiden tot meer duidelijkheid bij degenen die binnen de Europese Unie een asielverzoek indienen. Deze duidelijkheid zal volgens de Commissie leiden tot minder illegaal doorreizende vreemdelingen, omdat in iedere lidstaat gelijke normen zullen worden gehanteerd.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

d) *Bevoegdheid*: art. 63 lid 1 juncto art. 67 lid 5 EG-Verdrag

e) *Functionele toets*:

- *Subsidiariteit*: positief
- *Proportionaliteit*: positief
- *Onderbouwing*:

Het vastleggen van minimumnormen voor bescherming van vluchtelingen en van personen die op andere gronden internationale bescherming nodig hebben, is bij uitstek een terrein waar Europese samenwerking en harmonisatie nodig is. Dit ter bevordering van rechtszekerheid van hen die bescherming zoeken en om het doorreizen binnen de Europese Unie naar de lidstaat waar een asielzoekers de meeste kans maakt om toegelaten te worden te voorkomen. Het bevordert tevens het vertrouwen tussen de lidstaten van de EU in elkaars asielsystemen.

Voor personen die internationale bescherming zoeken moet het niet uitmaken bij welke lidstaat zij aankloppen. Het voorliggende voorstel is daarvoor een goede aanzet. Het gaat om minimumnormen, lidstaten kunnen nog steeds meer bescherming bieden. Het voorstel laat in de ogen van Nederland voldoende ruimte om zelf invulling te geven aan de minimumnormen. Zowel de subsidiariteit als de proportionaliteit van het voorstel beoordeelt Nederland als positief.

f) Nederlands oordeel

Op dit moment bestaan er ondanks de tot dusver op het niveau van minimumnormen geharmoniseerde asielbescherming in de huidige kwalificatierichtlijn tussen de lidstaten nog grote verschillen in het verlenen van internationale bescherming. Nederland is sterk voorstander van verdere harmonisering om uiteindelijk te komen tot een Gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS), waarbij in iedere lidstaat een asielverzoek tot dezelfde uitkomst leidt. De voorgestelde wijzigingen in de bestaande kwalificatierichtlijn maken de onderlinge verschillen in de lidstaten kleiner. Wel zullen er om tot volledige harmonisatie te komen nog verdere stappen dienen te worden gezet.

5. Implicaties financieel

a) Consequenties EG-begroting: geen

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

De in de richtlijn gegeven minimumnormen zijn op onderdelen verdergaand dan de nu door Nederland gehanteerde normen bijvoorbeeld wat betreft het uitbreiden van de definitie gezinslid waaronder in het Commissie-voorstel ook gehuwde minderjarige kinderen vallen en het terugvinden van familieleden van niet-begeleide minderjarigen die een verblijfsvergunning krijgen. Als de richtlijn op deze onderdelen niet wordt gewijzigd zullen daaraan extra kosten zijn verbonden, ondermeer voor personeel. Nederland zal de Commissie vragen aan te geven wat de financiële gevolgen van de voorstellen zijn. Indien het voorstel budgettaire gevolgen heeft, worden deze ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels budgetdiscipline.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger: n.v.t.

d) Administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden:

Indien het voorstel in ongewijzigde vorm wordt aangenomen zal dit leiden tot extra administratieve lasten, omdat de in de richtlijn gegeven minimumnormen op onderdelen verdergaan dan de nu door Nederland gehanteerde normen. Dit geldt onder meer voor wat betreft de uitbreiding van de definitie van gezinslid waardoor meer gezinsleden recht krijgen op gezinshereniging. Dit kan leiden tot bewerkelijkere procedures. Op de onderdelen waar een verzwaring van administratieve lasten speelt, zal Nederland in onderhandeling treden over de aanpassing van de richtlijn om te bezien in hoeverre de in de richtlijn gegeven minimumnormen

verder in overeenstemming kunnen worden gebracht met de Nederlandse regelgeving.

e) Administratieve lasten voor bedrijfsleven en burger: n.v.t.

6. Implicaties juridisch

*a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sancti-
nering beleid:*

De wijziging van de richtlijn zal tot aanpassing van de Nederlandse regelgeving leiden. Dit omdat de in de richtlijn gegeven minimum-normen op onderdelen verdergaand zijn dan de nu door Nederland gehanteerde normen.

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

In het voorstel is de termijn voor implementatie vooralsnog openge-
laten.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling: n.v.t.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

De aanpassingen in de richtlijn zijn uitvoerbaar.

b) Handhaafbaarheid: n.v.t

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie (belangen en eerste algemene standpunt)

Zoals al in het Haags Programma is aangegeven hecht de Europese Unie en daarmee Nederland aan een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (GEAS). Over het geheel genomen steunt het kabinet de wijzigingen die de Commissie voorstelt om te komen tot een betere bescherming en verdere harmonisatie binnen de Europese Unie. Er zijn tussen de lidstaten nu nog te grote verschillen in het verlenen van internationale bescher-
ming; de voorgestelde wijzigingen maken de onderlinge verschillen tussen de lidstaten kleiner. Dit ter bevordering van rechtszekerheid van hen die bescherming zoeken en om het doorreizen binnen de Europese Unie naar de lidstaat waar een asielzoeker de meeste kans maakt om toegelaten te worden te voorkomen. Het bevordert tevens het vertrouwen tussen de lidstaten van de EU in elkaars asielsystemen.

De inzet van Nederland is te komen tot volledige harmonisatie, maar hiertoe zijn nog verdere stappen nodig. Op onderdelen zal Nederland in onderhandeling treden over de aanpassing van de richtlijn. Enerzijds is dit omdat Nederland kanttekeningen heeft bij de door de Commissie gegeven invulling van de bescherming en anderzijds om te bezien in hoeverre de financiële en juridische gevolgen van de aanpassing en verbreding van de in de richtlijn gegeven minimumnormen verder in overeenstemming kunnen worden gebracht met de Nederlandse regelgeving. Indien de kosten en juridische implicaties van de definitieve richtlijn tegenvallen zal Nederland mogelijk alsnog een genuanceerder standpunt innemen over de wijziging van de richtlijn.