



EUROPEES PARLEMENT

2009 - 2014

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

2009/0164(COD)

28.9.2010

*****|**

ONTWERPVERSLAG

over het 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 (herschikking)
(COM(2009)0551 – C7-0250/2009 – 2009/0164(COD))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Jean Lambert

(Herschikking – artikel 87 van het Reglement)

Verklaring van de gebruikte tekens

- * Raadplegingsprocedure
- *** Goedkeuringsprocedure
- ***I Gewone wetgevingsprocedure (eerste lezing)
- ***II Gewone wetgevingsprocedure (tweede lezing)
- ***III Gewone wetgevingsprocedure (derde lezing)

(De aangeduide procedure is gebaseerd op de in de ontwerptekst voorgestelde rechtsgrond.)

Amendementen op een ontwerptekst

Door het Parlement aangebrachte wijzigingen op de ontwerptekst worden in ***vet cursief*** aangegeven. De markering in *mager cursief* is een aanwijzing voor de technische diensten en betreft passages in de ontwerptekst waarvoor een correctie wordt voorgesteld met het oog op de uiteindelijke tekst (bijvoorbeeld aperte fouten of weglatingen in een taalversie). Dergelijke correcties moeten worden goedgekeurd door de betrokken technische diensten.

In de koptekst van een amendement op een bestaande tekst, waarvoor in de ontwerptekst wijzigingen worden voorgesteld, wordt op respectievelijk de derde en vierde regel verwezen naar de bestaande tekst en naar de bepaling in kwestie. Tekstdelen die worden overgenomen uit een bepaling van een bestaande tekst die in de ontwerptekst niet is gewijzigd, maar door het Parlement wordt geamendeerd, worden in ***vet*** gemarkeerd. Een eventuele schrapping van dergelijke tekstdelen wordt als volgt aangegeven: [...].

INHOUD

	Blz.
ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT	5
TOELICHTING	15
BIJLAGE: BRIEF VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN.....	17
BIJLAGE: ADVIES VAN DE ADVIESGROEP VAN DE JURIDISCHE DIENSTEN VAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN DE COMMISSIE.....	19

ONTWERPWETGEVINGSRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

**over het 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 (herschikking)
(COM(2009)0551 – C7-0250/2009 – 2009/0164(COD))**

(Gewone wetgevingsprocedure – herschikking)

Het Europees Parlement,

- gezien het voorstel van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad (COM(2009)0551),
 - gelet op artikel 251, lid 2, en artikel 63, alinea 1, punt 1, onder c), punt 2, onder a) en punt 3, onder a) van het EG-Verdrag, op grond waarvan het voorstel door de Commissie bij het Parlement is ingediend (C7-0250/2009),
 - gezien de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de gevolgen van de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon voor de lopende interinstitutionele besluitvormingsprocedures (COM(2009)0665),
 - gelet op artikel 294, lid 3, en artikel 78, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie,
 - gezien het Interinstitutioneel Akkoord van 28 november 2001 over een systematischer gebruik van de herschikking van besluiten¹,
 - gezien de brief d.d. 2 februari 2010 van de Commissie juridische zaken aan de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken overeenkomstig artikel 87, lid 3, van zijn Reglement,
 - gelet op de artikelen 87 en 55 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (A7-0000/2010),
- A. overwegende dat het betreffende voorstel volgens de adviesgroep van de juridische diensten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie geen andere inhoudelijke wijzigingen bevat dan die welke als zodanig in het voorstel worden vermeld en dat met betrekking tot de codificatie van de ongewijzigde bepalingen van de eerdere besluiten met die wijzigingen kan worden geconstateerd dat het voorstel een eenvoudige codificatie van de bestaande besluiten behelst, zonder inhoudelijke wijzigingen,
1. stelt onderstaand standpunt in eerste lezing vast, rekening houdend met de aanbevelingen van de adviesgroep van de juridische diensten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie;
 2. verzoekt zijn Voorzitter het standpunt van het Parlement te doen toekomen aan de Raad en

¹ PB C 77 van 28.3.2002, blz. 1.

aan de Commissie alsmede aan de nationale parlementen.

Amendement 1

Voorstel voor een richtlijn Overweging 15

Door de Commissie voorgestelde tekst

(15) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In het bijzonder tracht deze richtlijn de menselijke waardigheid en het recht op asiel van asielzoekers en hun begeleidende familieleden ten volle te eerbiedigen en de toepassing van de artikelen 1, 7, 14, 15, 16, 18, 21, 24, 34 en 35 van het Handvest te bevorderen, en dient dienovereenkomstig te worden toegepast.

Amendement

(15) Deze richtlijn eerbiedigt de grondrechten en neemt de beginselen in acht die met name zijn erkend in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. In het bijzonder tracht deze richtlijn de menselijke waardigheid en het recht op asiel van asielzoekers en hun begeleidende familieleden ten volle te eerbiedigen en de toepassing van de artikelen 1, 7, 14, 15, 16, 18, 21, **23**, 24, 34 en 35 van het Handvest te bevorderen, en dient dienovereenkomstig te worden toegepast.

Or. en

Motivering

Artikel 23 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie betreffende gelijkheid van mannen en vrouwen moet ook worden genoemd om ervoor te zorgen dat het genderaspect bij de behandeling van asielverzoeken niet over het hoofd wordt gezien.

Amendement 2

Voorstel voor een richtlijn Overweging 17

Door de Commissie voorgestelde tekst

(17) Het „belang van het kind” dient bij de uitvoering van deze richtlijn een van de hoofdoverwegingen van de lidstaten te zijn, overeenkomstig het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind van 1989.

Amendement

(17) Het „belang van het kind” dient bij de uitvoering van deze richtlijn een van de hoofdoverwegingen van de lidstaten te zijn, overeenkomstig het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind van 1989.

Bij de beoordeling van het belang van het kind dienen de lidstaten met name met de volgende aspecten terdege rekening te houden:

- a) behoud van het gezinsleven, met inbegrip van herenigingsmogelijkheden in geval van van hun familie gescheiden kinderen;*
- b) het welzijn en de sociale ontwikkeling van het kind, met bijzondere aandacht voor de etnische, religieuze, culturele en talige achtergrond en met inachtneming van de behoefte aan stabiliteit en continuïteit in de zorg en bescherming en toegang tot gezondheidszorg en onderwijs;*
- c) overwegingen van veiligheid, vooral als de kans bestaat dat het kind slachtoffer is van geweld en uitbuiting, zoals kinderhandel;*
- d) de mening van het kind, dat inspraak krijgt in overeenstemming met zijn of haar leeftijd en rijpheid.*

Or. en

Motivering

Duidelijke richtsnoeren voor de omschrijving van het "belang van het kind" bij de beoordeling van de behoefte aan bescherming, mede met het oog op de onderlinge afstemming van de aanpak van de lidstaten.

Amendement 3

Vorstel voor een richtlijn Overweging 29

Door de Commissie voorgestelde tekst

(29) Het is tevens nodig tot een gemeenschappelijke opvatting te komen aangaande de vervolgingsgrond „het behoren tot een bepaalde sociale groep”. Bij het omschrijven van een bepaalde sociale groep moet terdege rekening worden gehouden met genderaspecten.

Amendement

(29) Het is tevens nodig tot een gemeenschappelijke opvatting te komen aangaande de vervolgingsgrond „het behoren tot een bepaalde sociale groep”. Bij het omschrijven van een bepaalde sociale groep moet terdege rekening worden gehouden met genderaspecten, ***zoals genderidentiteit en seksuele gerichtheid.***

Or. en

Motivering

Door deze toevoeging voldoet de tekst geheel aan de genderdimensie en de veranderende aard

van groepen in verschillende samenlevingen en de ontwikkelingen van het internationaal recht op mensenrechtengebied.

Amendement 4

Voorstel voor een richtlijn Artikel 2 – letter j

Door de Commissie voorgestelde tekst

j) „gezinsleden”: **voor zover het gezin reeds bestond in het land van herkomst**, de volgende leden van het gezin van de persoon die internationale bescherming geniet, die in verband met het verzoek om internationale bescherming in dezelfde lidstaat aanwezig zijn:

Amendement

j) „gezinsleden”: de volgende leden van het gezin van de persoon die internationale bescherming geniet, die in verband met het verzoek om internationale bescherming in dezelfde lidstaat aanwezig zijn:

Or. en

Motivering

Door de beperkende zinsnede "voor zover het gezin reeds bestond in het land van herkomst" worden familiebanden die tijdens de vlucht of in het gastland ontstaan (bijv. kinderen die na vertrek worden geboren) veronachtzaamd. Eerbiediging van de gezinseenheid moet niet alleen gelden voor gezinnen die reeds voor het vertrek uit het land van herkomst bestonden; gezinnen die tijdens de overtocht of bij aankomst in het land van opvang zijn gevormd moeten eveneens in aanmerking komen.

Amendement 5

Voorstel voor een richtlijn Artikel 2 – letter k bis (nieuw)

Door de Commissie voorgestelde tekst

Amendement

k bis) "belang van het kind": het belang van het kind zoals omschreven in het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind en de aanbevelingen, slotopmerkingen en rapporten van de VN-Commissie voor de rechten van het kind en andere VN-organen;

Or. en

Motivering

Toevoeging is nodig om een duidelijke omschrijving van het "belang van het kind" te geven die

aansluit bij overweging 17.

Amendement 6

Voorstel voor een richtlijn

Artikel 7 – lid 1 – inleidende formule

Door de Commissie voorgestelde tekst

1. Bescherming tegen vervolging of ernstige schade moet doeltreffend en duurzaam zijn en kan alleen worden geboden door:

Amendement

1. Bescherming tegen vervolging of ernstige schade moet doeltreffend en duurzaam zijn en kan alleen worden geboden door ***de onderstaande actoren die bereid en in staat zijn de rechtsstaat te handhaven en daarover rekenschap af te leggen:***

Or. en

Motivering

De zinsnede "die bereid en in staat zijn de rechtsstaat te handhaven" moet ook uitdrukkelijk op de staat van toepassing zijn aangezien het niet zo hoeft te zijn dat de staat waarvan de asielzoeker bescherming verwacht, daadwerkelijk een staat is die bereid en in staat is de rechtsstaat te handhaven. Wie afdoende bescherming kan aanbieden moet ook in staat zijn daarover conform het internationaal recht rekenschap af te leggen.

Amendement 7

Voorstel voor een richtlijn

Artikel 7 – lid 1 – letter b

Door de Commissie voorgestelde tekst

b) partijen of organisaties, inclusief internationale organisaties, die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen ***en die bereid en in staat zijn de rechtsstaat te handhaven.***

Amendement

b) partijen of organisaties, inclusief internationale organisaties, die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen.

Or. en

Motivering

De zinsnede "die bereid en in staat zijn de rechtsstaat te handhaven" moet ook uitdrukkelijk op de staat van toepassing zijn aangezien het niet zo hoeft te zijn dat de staat waarvan de asielzoeker bescherming verwacht, daadwerkelijk een staat is die bereid en in staat is de rechtsstaat te handhaven. Wie afdoende bescherming kan aanbieden moet ook in staat zijn daarover conform het internationaal recht rekenschap af te leggen.

Amendement 8

Voorstel voor een richtlijn

Artikel 7 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst

2. *In het algemeen wordt* doeltreffende en duurzame bescherming **geboden** wanneer de actoren als bedoeld in lid 1 **redelijke maatregelen tot voorkoming van** vervolging of het lijden van ernstige schade **treffen**, onder andere door de instelling van een doeltreffend juridisch systeem voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van handelingen die vervolging of ernstige schade vormen, en wanneer de verzoeker toegang tot een dergelijke bescherming heeft.

Amendement

2. **Doeltreffende en duurzame bescherming wordt** geboden wanneer de actoren als bedoeld in lid 1 vervolging of het lijden van ernstige schade **voorkomen**, onder andere door de instelling van een doeltreffend juridisch systeem voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van handelingen die vervolging of ernstige schade vormen, en wanneer de verzoeker toegang tot een dergelijke bescherming heeft.

Or. en

Motivering

"Doeltreffende en duurzame bescherming" is het doel; als dat niet haalbaar is zijn "redelijke maatregelen" onvoldoende.

Amendement 9

Voorstel voor een richtlijn

Artikel 8 – lid 1

Door de Commissie voorgestelde tekst

1. Als onderdeel van de beoordeling van het verzoek om internationale bescherming kunnen de lidstaten vaststellen dat een verzoeker geen behoefte heeft aan internationale bescherming, indien hij in een deel van het land van herkomst waar hij op een veilige en wettige manier naartoe kan reizen, wordt toegelaten en zich kan vestigen, toegang heeft tot bescherming tegen vervolging of ernstige schade in de zin van artikel 7.

Amendement

1. Als onderdeel van de beoordeling van het verzoek om internationale bescherming kunnen de lidstaten vaststellen dat een verzoeker geen behoefte heeft aan internationale bescherming, indien hij in een deel van het land van herkomst waar hij op een veilige en wettige manier naartoe kan reizen, wordt toegelaten en zich kan vestigen **en, naar redelijkerwijs te verwachten valt, kan blijven**, toegang heeft tot bescherming tegen vervolging of ernstige schade in de zin van artikel 7.

Or. en

Motivering

The person concerned should be able to lead a relatively normal life in another part of the country of origin, without undue hardship (wording taken from UNHCR). The reasonableness analysis includes the assessment of different factors, including the personal circumstances of the applicant and the possibility for economic survival in the area, elements which a number of Member States already take into consideration. The maintenance of this requirement is also inline with UNHCR guidelines on International Protection: "internal flight or Relocation Alternative", a recent case of ECHR Shalah Sheikh which includes wording on 'reasonability', and established jurisprudence confirming the relevance of the reasonableness test.

Amendement 10

Voorstel voor een richtlijn

Artikel 8 – lid 2

Door de Commissie voorgestelde tekst

2. Bij de beoordeling of een verzoeker toegang heeft tot bescherming tegen vervolging of ernstige schade in een deel van het land van herkomst overeenkomstig lid 1, houden de lidstaten bij hun beslissing over het verzoek rekening met de algemene omstandigheden in dat deel van het land en met de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen. Daartoe zorgen de lidstaten ervoor dat zij beschikken over nauwkeurige en actuele informatie uit verschillende bronnen, zoals de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen en het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken.

Amendement

2. Bij de beoordeling of een verzoeker toegang heeft tot bescherming tegen vervolging of ernstige schade in een deel van het land van herkomst overeenkomstig lid 1, houden de lidstaten bij hun beslissing over het verzoek rekening met de algemene omstandigheden in dat deel van het land en met de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker op het tijdstip waarop een beslissing inzake het verzoek wordt genomen. ***Wanneer de verzoeker een niet-begeleide minderjarige is, wordt de beschikbaarheid van concrete zorg en bescherming in het belang van de niet-begeleide minderjarige in aanmerking genomen bij de in lid 1 bedoelde beoordeling.*** Daartoe zorgen de lidstaten ervoor dat zij beschikken over nauwkeurige en actuele informatie uit verschillende bronnen, zoals de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen en het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken ***en dat deze informatie wordt gebruikt. Het verdient nauwelijks aanbeveling dit lid toe te passen indien de staat of overheidsdienaren vervolging bedrijven.***

Or. en

Motivering

i) When that applicant is an unaccompanied minor, the availability of secure and concrete care and custodial arrangements, which are in the best interests of the unaccompanied minor, must be part of the assessment under paragraph 1.

ii) Information gathered should also be used in the evaluation process. This adds to a more effective evaluation and reduces the possibility of legal challenge.

iii) This is in line with the Michigan Guidelines on the International Protection of Refugees which state that "there must be a reason to believe that the reach of the agent or author of persecution is likely to remain localised outside the designated place of internal relocation. There should therefore be a strong presumption against finding an 'internal protection alternative' where the agent or author of the original risk of persecution is, or is sponsored by, the national government".

Amendement 11

Voorstel voor een richtlijn

Artikel 10 – lid 1 – letter d – streepje 1

Door de Commissie voorgestelde tekst

– leden van de groep een aangeboren kenmerk vertonen of een gemeenschappelijke achtergrond hebben die niet gewijzigd kan worden, of een kenmerk of geloof delen dat voor de identiteit of de morele integriteit van de betrokkenen dermate fundamenteel is, dat van de betrokkenen niet mag worden geëist dat zij dit opgeven, **en**

Amendement

– leden van de groep een aangeboren kenmerk vertonen of een gemeenschappelijke achtergrond hebben die niet gewijzigd kan worden, of een kenmerk of geloof delen dat voor de identiteit of de morele integriteit van de betrokkenen dermate fundamenteel is, dat van de betrokkenen niet mag worden geëist dat zij dit opgeven, **of**

Or. en

Motivering

In veel EU-landen en volgens het internationaal recht hoeft slechts aan een van de twee vereisten voldaan te zijn om van een bepaalde sociale groep te kunnen spreken. Dit moet ook in het EU-recht het geval zijn om te voorkomen dat er gaten in de bescherming vallen en om te zorgen voor een consistent asielbeleid van de diverse lidstaten.

Amendement 12

Voorstel voor een richtlijn

Artikel 10 – lid 1 – alinea 2

Door de Commissie voorgestelde tekst

Afhankelijk van de omstandigheden in het land van herkomst kan een specifieke sociale groep een groep zijn die als gemeenschappelijk kenmerk seksuele

Amendement

Afhankelijk van de omstandigheden in het land van herkomst kan een specifieke sociale groep een groep zijn die als gemeenschappelijk kenmerk seksuele

gerichtheid heeft. Seksuele gerichtheid omvat geen handelingen die volgens het nationale recht van de lidstaten als strafbaar worden beschouwd. Er dient *ter dege* 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;

gerichtheid heeft. Seksuele gerichtheid omvat geen handelingen die volgens het nationale recht van de lidstaten als strafbaar worden beschouwd. Er dient *terdege* rekening te worden gehouden met genderaspecten, **waaronder *genderidentiteit***, wanneer moet worden vastgesteld of iemand tot een bepaalde sociale groep behoort of wanneer een kenmerk van een dergelijke groep wordt beschreven;

Or. en

Amendement 13

Voorstel voor een richtlijn Artikel 23 – lid 5

Door de Commissie voorgestelde tekst

5. De lidstaten **kunnen besluiten** dat dit artikel ook geldt voor andere naaste verwanten die ten tijde van het vertrek uit het land van herkomst deel uitmaakten van het gezin van de persoon die internationale bescherming geniet, en die op dat tijdstip volledig of grotendeels te zijnen laste kwamen.

Amendement

5. De lidstaten **nemen in overweging** dat dit artikel ook geldt voor andere naaste verwanten die ten tijde van het vertrek uit het land van herkomst deel uitmaakten van het gezin van de persoon die internationale bescherming geniet, en die op dat tijdstip volledig of grotendeels te zijnen laste kwamen.

Or. en

Motivering

Amendement om de aanpak van de lidstaten op elkaar af te stemmen.

Amendement 14

Voorstel voor een richtlijn Artikel 31 – lid 5

Door de Commissie voorgestelde tekst

5. De lidstaten stellen procedures vast die het mogelijk maken **zo snel mogelijk na de verlening van de** internationale bescherming de gezinsleden van de niet-begeleide minderjarige op te sporen, waarbij zij het belang van de minderjarigen

Amendement

5. De lidstaten stellen procedures vast die het mogelijk maken **bij de indiening van het verzoek om internationale bescherming** de gezinsleden van de niet-begeleide minderjarige op te sporen, waarbij zij het belang van de minderjarigen

vooropstellen. In gevallen waarin gevaar bestaat voor het leven of de lichamelijke integriteit van de minderjarige of zijn naaste familieleden, met name indien zij in het land van herkomst zijn achtergebleven, moet bij het verzamelen, verwerken en verspreiden van gegevens over deze personen de vertrouwelijkheid worden gewaarborgd.

vooropstellen. In gevallen waarin gevaar bestaat voor het leven of de lichamelijke integriteit van de minderjarige of zijn naaste familieleden, met name indien zij in het land van herkomst zijn achtergebleven, moet bij het verzamelen, verwerken en verspreiden van gegevens over deze personen de vertrouwelijkheid worden gewaarborgd.

Or. en

Motivering

Het zou wenselijk zijn procedures vast te stellen voor het opsporen van gezinsleden of voogden op het moment van het indienen van een verzoek, zoals door de Commissie wordt voorgesteld in haar voorstel voor herziening van de richtlijn tot vaststelling van de minimumnormen voor de opvang van asielzoekers, zodat de beide richtlijnen op elkaar aansluiten.

TOELICHTING

Het voorstel van de Commissie heeft betrekking op de herschikking (gedeeltelijke wijziging) van de oorspronkelijke richtlijn 2004/83/EG. Toen die richtlijn door de Commissie werd ingediend, had het Parlement alleen een raadgevende rol. Nu het Verdrag van Lissabon in werking is getreden, heeft het Parlement medebeslissingsrecht. De huidige richtlijn omvat twee kernelementen: de **gronden voor verlening** van de vluchtelingenstatus of subsidiairebeschermingsstatus en de **inhoud** van die bescherming in termen van verblijf, arbeid en sociale zekerheid in de voor de bescherming verantwoordelijke lidstaat.

De Commissie komt nu met een herschikkingsvoorstel (COM(2009)0551) naar aanleiding van de voorgeschreven evaluatie van de oude richtlijn en de zich ontwikkelende jurisprudentie. Het is duidelijk dat de lidstaten de praktische toepassing van de huidige richtlijn op uiteenlopende wijze invullen. Dit heeft tot gevolg dat er ruime verschillen in de percentages ingewilligde verzoeken zijn, waardoor het secundair verkeer van verzoekers in gevaar komt. Ofschoon sommige verschillen aangepakt kunnen worden met betere samenwerking, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor het nieuwe Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, bestaat er behoefte aan verduidelijking van het wettelijk kader (de richtlijn zelf), zodat er een sterker en duidelijker raamwerk voor de implementatie voorhanden is.

De rapporteur is in grote lijnen tevreden met de door de Commissie voorgestelde wijzigingen en wil hier een gering aantal amendementen voorstellen.

Een belangrijke wijziging die de Commissie voorstelt is het nader tot elkaar brengen van de twee beschermingscategorieën, waarvoor de overkoepelende term *personen die internationale bescherming genieten* (o.a. in art. 1, 2b), 2j) wordt gebruikt. Daarmee wordt de uitvoerende instanties erop gewezen dat de twee beschermingscategorieën elkaar aanvullen: subsidiaire bescherming is niet van geringer belang voor degenen die aan ernstige schade kunnen blootstaan als ze naar het land van herkomst terugkeren. De Commissie beoogt voorts de rechten die aan de beschermingsstatus verbonden zijn meer gelijk te trekken (art. 22-27, 29, 30, 33 en 34 en bijbehorende overwegingen). De meeste lidstaten maken al weinig verschil tussen de twee groepen: slechts drie lidstaten kennen beperkingen in de toegang tot de arbeidsmarkt voor mensen met de subsidiairebeschermingsstatus; een lidstaat maakt onderscheid bij de toegang tot de gezondheidszorg; acht lidstaten kennen een beperkte geldigheidsduur van de verblijfsvergunning voor deze groep, wellicht vanuit de veronderstelling dat mensen die subsidiaire bescherming nodig hebben daaraan slechts voor kortere tijd behoefte hebben, maar dit blijkt niet het geval te zijn. Het voorstel van de Commissie sluit dus aan bij de standpunten van de lidstaten.

De rapporteur stelt een gering aantal amendementen voor op het punt van gender en genderidentiteit (overwegingen 15 and 29, artikel 10, lid 1d), als aanvulling op het voorstel van de Commissie betreffende artikel 10. Sommige lidstaten hebben op dit gebied een goede aanpak, maar andere zijn minder bereid om hieraan het nodige gewicht toe te kennen.

De rapporteur stelt nog een amendement op artikel 10 d) voor: de twee vereisten voor sociale groepen moeten alternatief en cumulatief zijn. Dit is een belangrijk onderscheid bij de beoordeling van de beschermingsbehoefte en er is verduidelijking nodig om de richtlijn af te stemmen op het Vluchtelingenverdrag.

Voorts worden er een aantal amendementen voorgesteld die betrekking hebben op kinderen: het

begrip "belang van het kind" wordt door de Commissie in overweging 17 uitgewerkt. Volgens de rapporteur moet dit concreter worden ingevuld. Zij stelt voor in artikel 2 een nieuw punt k bis) op te nemen, waarmee een en ander ook in het dictum van de richtlijn tot uitdrukking komt. Het voorgestelde amendement op artikel 8, lid 2, heeft specifiek betrekking op de opvang van alleenstaande minderjarigen. De continuïteit van de opvang is een lijn die in het gehele gemeenschappelijk asielstelsel moet worden gevolgd, hetgeen zijn weerslag vindt in het amendement op artikel 31, lid 5. De rapporteur dringt er bij de Commissie en de Raad op aan dat zij de continuïteit in het oog houden, niet in de laatste plaats ten aanzien van de voogdij over dergelijke kinderen.

Zij wenst voorts een nadere toelichting van de Raad en de Commissie over de beste aanpak van kwesties in verband met de gangbare praktijk wanneer daaruit een duidelijke bedreiging voortvloeit voor degenen die zich tegen die praktijk verzetten of van wie wordt gedacht dat ze ertegen in zijn gegaan. Moet de formulering van de richtlijn verduidelijkt worden of volstaan duidelijke richtsnoeren?

Voorstellen betreffende de definitie van "gezin" hebben ook consequenties voor de kinderen. De rapporteur is blij met de voorstellen van de Commissie inzake gehuwde minderjarigen, een kleine groep waarvan de bescherming niet afhankelijk mag worden gesteld van de burgerlijke staat. Vele groepen van deskundigen hebben erop gewezen dat gezinnen die tijdens de overtocht of na aankomst gevormd worden de kans lopen dat hun beschermingsbehoeften niet ten volle onderkend worden en dat ze in het proces apart worden behandeld. Gesteld kan worden dat dit in strijd is met het recht op gezinsleven.

Artikel 7 gaat over de actoren van bescherming. Er wordt met klem gesteld dat alleen staten actoren van bescherming kunnen zijn. Internationale organisaties ontberen de kenmerken van een staat en kunnen geen partij bij internationale verdragen zijn. De Commissie beoogt met haar wijzigingsvoorstel ter zake van dit artikel dat de eisen waaraan andere actoren dan staten moeten voldoen om effectieve en duurzame bescherming te kunnen bieden, verscherpt worden. De rapporteur wenst de volgorde van de elementen van dit artikel zo te herrangschikken dat de vereisten zowel voor staten als voor andere actoren gelden.

Artikel 8 heeft betrekking op binnenlandse bescherming in het land van herkomst. De rapporteur stelt voor de oorspronkelijke formulering van artikel 8, lid 1, naast het Commissievoorstel te handhaven. Het begrip "redelijkheid" schijnt van juridisch belang te zijn, evenals de verduidelijking van de Commissie. De rapporteur overweegt verdere amendementen in te dienen op artikel 11 en 16 betreffende beëindiging.

Zelfs binnen het kader van een herschikkingsvoorstel is het jammer dat belangrijke juridische vraagstukken in verband met artikel 14 en 19 en het punt van non-refoulement met betrekking tot personen zonder humanitaire bescherming niet aan de orde zijn gekomen. Andere punten in verband met andere actoren dan staten, zoals internationale organisaties, zijn evenmin aan de orde gekomen. Daarom stelt de rapporteur voor binnen de herzieningsclausule specifieke artikelen ter zake op te nemen.

De rapporteur beveelt het Parlement niettemin aan de voorstellen van de Commissie goed te keuren. Zij hoopt dat de door haar voorgestelde amendementen door de commissie worden overgenomen.

BIJLAGE: BRIEF VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN

COMMITTEE ON LEGAL AFFAIRS

CHAIRMAN

Ref.: D(2010)5206

Mr Fernando LOPEZ AGUILAR
Chair of Civil Liberties, Justice
and Home Affairs Committee
ASP 11G306
Brussels

Subject: ***Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted
COM(2009) 551 final of 21.10.2009 - 2009/0164 (COD)***

Dear Chairman,

The Committee on Legal Affairs, which I am honoured to chair, has examined the proposal referred to above, pursuant to Rule 87 on Recasting, as introduced into the Parliament's Rules of Procedure.

Paragraph 3 of that Rule reads as follows:

"If the committee responsible for legal affairs considers that the proposal does not entail any substantive changes other than those identified as such in the proposal, it shall inform the committee responsible.

In such a case, over and above the conditions laid down in Rules 156 and 157, amendments shall be admissible within the committee responsible only if they concern those parts of the proposal which contain changes.

However, if in accordance with point 8 of the Interinstitutional Agreement the committee responsible intends also to submit amendments to the codified parts of the Commission proposal, it shall immediately notify its intention to the Council and to the Commission, and the latter should inform the committee, prior to the vote pursuant to Rule 54, of its position on the amendments and whether or not it intends to withdraw the recast proposal."

Following the opinion of the Legal Service, whose representatives participated in the meetings of the Consultative Working Party examining the recast proposal, and in keeping with the recommendations of the draftsman, the Committee on Legal Affairs considers that the proposal in question does not include any substantive changes other than those identified as such in the proposal or in the opinion of the Consultative Working Party and that, as regards the codification of the unchanged provisions of the earlier acts with those changes, the proposal contains a straightforward codification of the existing texts, without any change in their substance.

Furthermore, pursuant to Rules 87, the Committee on Legal Affairs considered that the technical adaptations suggested in the opinion of the abovementioned Working Party were necessary in

order to ensure that the proposal complied with the recasting rules.

In conclusion, after discussing it at its meeting of 27 January 2010, the Committee on Legal Affairs, by 22 votes in favour and no abstentions¹, recommends that your Committee, as the committee responsible, proceed to examine the above proposal in keeping with its suggestions and in accordance with Rule 87.

Yours faithfully,

Klaus-Heiner LEHNE

Encl.: Opinion of the Consultative Working Party.

¹ Klaus-Heiner Lehne, Raffaele Baldassarre, Sebastian Valentin Bodu, Marielle Gallo, Alajos Mészáros, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Antonio Masip Hidalgo, Bernhard Rapkay, Evelyn Regner, Alexandra Thein, Diana Wallis, Cecilia Wikström, Christian Engström, Jiří Maštálka, Francesco Enrico Speroni, Piotr Borys, Vytautas Landsbergis, Kurt Lechner, Arlène McCarthy, Toine Manders, Eva Lichtenberger, Sajjad Karim.

**BIJLAGE: ADVIES VAN DE ADVIESGROEP VAN DE JURIDISCHE DIENSTEN
VAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD EN DE COMMISSIE**



ADVIESGROEP VAN DE
JURIDISCHE DIENSTEN

Brussel, 23 november 2010

ADVIES

**AAN HET EUROPEES PARLEMENT
DE RAAD
DE COMMISSIE**

**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 (herschikking)
COM(2009)0551 van 21.10.2009 – 2009/0164(COD)**

Gelet op het Interinstitutioneel Akkoord van 28 november 2001 over een systematischer gebruik van de herschikking van besluiten, en met name punt 9 daarvan, is de uit de juridische diensten van het Europees Parlement, de Raad en de Commissie bestaande adviesgroep op 29 oktober 2009 bijeengekomen om onder meer bovengenoemd voorstel van de Commissie te onderzoeken.

Tijdens die bijeenkomst¹ heeft de adviesgroep na bestudering van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot herschikking van Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 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 in onderlinge overeenstemming het volgende vastgesteld:

- 1) In artikel 9, lid 3 moet de oorspronkelijke formulering "*Overeenkomstig artikel 2, punt c)*" worden gewijzigd in "*Overeenkomstig artikel 2, punt d)*".
- 2) In artikel 19, lid 1 moeten de woorden "*na de inwerkingtreding van deze richtlijn*" worden gewijzigd in "*na de inwerkingtreding van Richtlijn 2004/83/EG*".
- 3) In artikel 23, lid 2 moet de verwijzing naar "*de artikelen 24 tot en met 34*" worden gewijzigd in een verwijzing naar "*de artikelen 24 tot en met 27 en 29 tot en met 35*".
- 4) In artikel 39, lid 1, eerste alinea had de laatste zin, "*Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mede, alsmede een tabel ter weergave van het verband tussen die bepalingen en deze richtlijn*" grijs gearceerd moeten worden, zoals gebruikelijk is voor het aangeven van inhoudelijke wijzigingen.
- 5) In artikel 39, lid 2 hadden de laatste woorden "*alsmede een concordantietabel die het verband*

¹ De adviesgroep beschikte over de Engelse, Franse en Duitse taalversies van het voorstel; bij haar onderzoek is zij uitgegaan van de Engelse versie, de originele versie van de te behandelen tekst.

weergeeft tussen die bepalingen en deze richtlijn" grijs gearceerd moeten worden.

6) In artikel 42 moeten de laatste woorden van artikel 40 van Richtlijn 2004/83/EG van de Raad ("*overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap*") opnieuw worden opgenomen.

7) In bijlage I, deel B moet de dagtekening 10 oktober 2006 worden vervangen door 9 oktober 2006.

Bijgevolg is de adviesgroep na bestudering van het voorstel unaniem tot de conclusie gekomen dat het voorstel geen andere inhoudelijke wijzigingen bevat dan die, die in het voorstel of in het onderhavige advies als zodanig worden aangemerkt. Voorts heeft de adviesgroep, ten aanzien van de codificatie van de ongewijzigde bepalingen van de eerdere wettekst met die inhoudelijke wijzigingen, geconcludeerd dat het voorstel een loutere codificatie van de bestaande tekst behelst, zonder inhoudelijke wijzigingen.

C. PENNERA
Juridisch adviseur

J.-C. PIRIS
Juridisch adviseur

L. ROMERO REQUENA
Directeur-generaal