

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 21.10.2009
SEC(2009) 1377 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

bij het

Voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of
intrekking van internationale bescherming**

Samenvatting van de effectbeoordeling

{COM(2009) 554}
{SEC(2009) 1376}

1. PROBLEEMOMSCHRIJVING

Ondanks de in de eerste fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel genomen maatregelen zijn de kansen voor asielzoekers op internationale bescherming nog steeds zeer variabel en in hoge mate afhankelijk van de vraag waar in de EU hun verzoeken worden behandeld. In de meeste reacties op het desbetreffende groenboek wezen respondenten op ernstige tekortkomingen in *Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 (hierna 'de richtlijn voor asielprocedures' of 'de richtlijn' genoemd)*, die zouden kunnen leiden tot leemten in de bescherming of tot refolement.

De meeste bepalingen van de richtlijn zijn facultatief, zodat de lidstaten hun bestaande procedures konden behouden. Als gevolg daarvan is er geen samenhang binnen de EU en verkeren asielzoekers in onzekerheid. Er kan dus bezwaarlijk worden gesproken van een gemeenschappelijk asielstelsel. Volgens asielstatistieken hebben de dubbelzinnigheden en de mogelijkheden tot afwijking geleid tot een zeer uiteenlopende toepassing van de erkenningsrichtlijn. Om maar enkele voorbeelden te geven:

- de percentages van positieve beslissingen in de lidstaten liepen in 2007 uiteen van 52,2% in Luxemburg tot 27,5% in Duitsland en 0,8% in Griekenland;
- ook de percentages van asielzoekers met dezelfde nationaliteit die in 2005-2007 werden erkend, varieerden sterk van lidstaat tot lidstaat: voor asielzoekers uit Rusland (meestal van Tsjetsjeense afkomst) lag het erkenningspercentage tussen 63% in Oostenrijk en 0% in Slowakije.

In de effectbeoordeling wordt nader ingegaan op de kwesties die het meest omstreden bleken te zijn en die in de lidstaten wellicht uiteenlopende reacties zullen uitlokken en waarvoor extra financiële middelen zijn vereist, namelijk:

- belemmeringen voor verzoeken om internationale bescherming;
- de marge voor administratieve fouten;
- verschillen in de procedures;
- problemen met betrekking tot de doeltreffendheid en de kwaliteit van de besluitvorming.

2. MEERWAARDE VAN EU-MAATREGELEN EN INACHTNEMING VAN HET SUBSIDIARITEITSBEGINSEL

Volgens de conclusies van Tampere moesten in het kader van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel op korte termijn *gemeenschappelijke normen voor een eerlijke en doeltreffende asielprocedure* worden opgesteld en op langere termijn *communautaire regels die leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure in de Europese Gemeenschap*. Volgens het Haags programma is de invoering van een gemeenschappelijke asielprocedure in de Unie een doel van de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

De ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel werd voor de EU een prioriteit als gevolg van een reeks factoren. Zo is het aantal personen dat om internationale bescherming verzoekt in sommige lidstaten veel hoger dan in andere lidstaten. Bij bijna een

vijfde van de verzoeken gaat het om meervoudige verzoeken. Asielzoekers vinden bepaalde lidstaten klaarblijkelijk "aantrekkelijker" dan andere. België, Duitsland, Frankrijk, Zweden en het Verenigd Koninkrijk ontvingen in 2006 bijvoorbeeld meer dan 3 000 meervoudige verzoeken, terwijl Cyprus en Portugal er minder dan 100 ontvingen. Sommige personen die bescherming nodig hebben, krijgen die niet.

Een van de redenen voor deze verschillen is de ongelijke toepassing van de procedures voor de behandeling van verzoeken. Dat heeft tot gevolg dat de zogenaamde "asiel-loterij" en bijgevolg de secundaire migratiestromen tussen de lidstaten blijven bestaan, zodat afbreuk wordt gedaan aan de doelstelling van de Dublinverordening, die uitgaat van de veronderstelling dat asielzoekers in alle lidstaten onder gelijkwaardige voorwaarden toegang tot bescherming moeten hebben. Richtlijn 2005/85/EG raakt de kern van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, aangezien zij een schakel is tussen en een ondersteuning voor alle asielinstrumenten. Tekortkomingen in deze richtlijn hebben ook negatieve gevolgen voor de toepassing van de andere communautaire asielvoorschriften.

Er zijn bijgevolg EU-maatregelen nodig om op basis van de bestaande minimumnormen inzake asielprocedures te komen tot betere en meer geharmoniseerde normen.

3. BELEIDSDOELSTELLINGEN

Algemene doelstelling:

Betere beschermingsnormen in de gehele EU voor personen die internationale bescherming behoeven

Specifieke doelstellingen:

- (1) de toegang tot asielprocedures waarborgen;
- (2) eerlijker procedures;
- (3) een coherente toepassing van gemeenschappelijke procedurele instrumenten;
- (4) de kwaliteit en de doeltreffendheid van procedures verbeteren;
- (5) een betere toegang tot een daadwerkelijk rechtsmiddel;
- (6) de samenhang tussen de verschillende EU-asielinstrumenten waarborgen.

4. BELEIDSOPTIES

Het is onmogelijk de uiteenlopende problemen op te lossen met een enkele allesomvattende beleidsoptie. Bijgevolg worden in de effectbeoordeling afzonderlijke beleidsopties voorgesteld voor elke beleidsdoelstelling. Voor elke beleidsoptie worden dan twee of drie wetgevende subopties vermeld. Wat de wetgeving inzake asielprocedures betreft, kunnen alleen wetgevende maatregelen zorgen voor een systematische en duurzame verbetering van de kwaliteit en de doeltreffendheid van behandelingsprocedures. Bijna alle subopties zijn cumulatief. Zij gaan vergezeld van voorstellen ter versterking van de praktische samenwerking. Om de elementen van de voorkeursoptie te kunnen vaststellen, worden in de effectbeoordeling alle subopties getoetst aan de basiscriteria inzake efficiëntie,

doeltreffendheid en coherentie, en worden tevens de evenredigheid en de sociale gevolgen van de subopties beoordeeld alsook hun gevolgen voor de grondrechten.

Gezien de complexiteit van de voorgestelde opties, wordt in deze samenvatting alleen een beschrijving gegeven van de belangrijkste elementen van de voorkeursoptie.

i. Status-quo

Het bestaande rechtskader zou ongewijzigd blijven. Toezicht door de Commissie zou bijdragen aan een betere inachtneming van de huidige normen. Willekeur bij de toepassing van de richtlijn zou kunnen worden tegengegaan met behulp van beslissingen van het Europees Hof van Justitie en het Europees Hof voor de rechten van de mens waarin bijvoorbeeld wordt beklemtoond dat verzoeken zorgvuldig moeten worden onderzocht. Dat zouden echter ad-hocontwikkelingen zijn, die geen structurele oplossing bieden. De verschillen in de asielprocedures die niet door de richtlijn zijn weggewerkt, zouden blijven bestaan, doch waarschijnlijk in geringere mate als gevolg van praktische samenwerking, met name wanneer het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken opleidingsprogramma's zou ontwikkelen of via een pool van deskundigen specifieke, gespecialiseerde ondersteuning zou verlenen.

ii. De toegang tot asielprocedures waarborgen

- een bevoegde autoriteit aanwijzen die wordt belast met de registratie van verzoeken om internationale bescherming;
- de politie, de grenswacht en andere autoriteiten tot welke personen die om internationale bescherming willen verzoeken zich zouden kunnen richten, duidelijke instructies geven over de aanpak van dergelijke situaties, met inbegrip van de verplichting de verzoeken naar de bevoegde autoriteit door te zenden;
- de verplichting invoeren om aan feitelijke asielzoekers bij de punten van binnenkomst informatie te verstrekken over de procedures voor het indienen van een verzoek en over advies- en tolkdiensten;
- de verplichting voor de lidstaten om verzoeken binnen een redelijke termijn te registreren;
- de gronden voor niet-ontvankelijkheid herzien en een verzoeker de mogelijkheid bieden zijn standpunt kenbaar te maken over de gronden en de informatie waarop de autoriteiten hun beslissing willen baseren;
- het begrip Europees veilig derde land schrappen.

iii. Sterkere procedurele waarborgen

- afwijkingen van de basisbeginselen en –waarborgen intrekken en kosteloze rechtsbijstand verlenen aan niet-begeleide minderjarigen en andere asielzoekers die geen financiële middelen hebben voor procedures in eerste aanleg;

- ervoor zorgen dat uitleveringsverdragen niet worden gebruikt om asielzoekers terug naar hun land van herkomst te sturen;
- een asielzoeker toegang verlenen tot en opmerkingen laten maken over het verslag van het persoonlijke onderhoud voordat een beslissing over zijn asielverzoek wordt genomen;
- voorschrijven dat het persoonlijke onderhoud wordt gevoerd in een taal waarin de verzoeker kan communiceren en waarin hij de elementen van zijn verzoek naar behoren kan uiteenzetten.

iv. Gelijke toegang tot bescherming voor personen met bijzondere behoeften

- het begrip verzoekers met bijzondere behoeften invoeren;
- kinderen het recht verlenen om een verzoek om internationale bescherming in te dienen, schrapping van de huidige mogelijkheid om van de aanwijzing van een vertegenwoordiger af te zien wanneer een niet-begeleide minderjarige 16 jaar of ouder is;
- vaststelling van de kwalificaties voor een voogd en van het recht van een voogd om namens een niet-begeleide minderjarige asiel aan te vragen;
- de lidstaten verplichten elke volwassene persoonlijk en individueel in kennis te stellen van zijn recht om een apart verzoek om internationale bescherming in te dienen, en ten laste komende volwassenen de mogelijkheid bieden om hun individuele omstandigheden uiteen te zetten aan het personeel van de beslissingsautoriteit;
- de rol van en de procedures voor juridisch-medische verslagen die moeten dienen als bewijs van foltering omschrijven; personen die foltering hebben ondergaan de nodige tijd geven om een persoonlijk onderhoud over de inhoud van het verzoek voor te bereiden, en op gender en leeftijd toegesneden voorschriften invoeren voor de ondervraging van verzoekers;
- verduidelijken dat bij de toepassing van de richtlijn terdege rekening moet worden gehouden met genderoverwegingen en de internationale verplichtingen met betrekking tot de rechten van het kind; personen die foltering hebben ondergaan, personen met een geestelijke handicap en niet-begeleide minderjarigen niet onderwerpen aan de versnelde procedures die kunnen worden toegepast bij ongegronde verzoeken;
- niet-begeleide minderjarigen niet onderwerpen aan de grensprocedures of de procedures betreffende veilige derde landen;
- kwesties in verband met gender, trauma's en leeftijd behandelen tijdens de opleiding van asielpersoneel.

v. Onderlinge aanpassing van versnelde procedures

- invoering van een beperkte en limitatieve lijst van gronden voor versnelde procedures op basis van het begrip kennelijk ongegrond verzoek, zonder te raken aan de beoordelingsruimte van de lidstaten om voorrang te geven aan de behandeling van andere verzoeken;

- de lidstaten verplichten een persoonlijk onderhoud te hebben met de verzoeker, en de beslissingsautoriteit voldoende tijd geven om het verzoek zorgvuldig te behandelen.

vi. Verduidelijking van het begrip veilig land van herkomst

- schrapping van de gemeenschappelijke minimumlijst van veilige landen van herkomst en van de afwijkingen van de materiële vereisten voor de nationale aanmerking van een derde land als veilig land van herkomst;

- de situatie in derde landen die als veilig zijn aangemerkt regelmatig opnieuw onderzoeken.

vii. Een betere toegang tot een daadwerkelijk rechtsmiddel

- bepalen dat de toetsing, althans voor rechterlijke instanties in eerste aanleg, betrekking moet hebben op de feiten en de rechtsvragen, en gebaseerd moet zijn op een *ex nunc* beoordeling van de beschermingsbehoeften;

- bepalen dat beroepsprocedures tegen in eerste aanleg gegeven beslissingen, behoudens beperkte uitzonderingen, een automatische opschortende werking hebben. Wat de uitzonderingen betreft, zouden rechterlijke instanties op ad-hocbasis voorlopige maatregelen moeten kunnen gelasten;

- een onbeperkt recht toekennen aan de rechterlijke instanties om de stukken waarop een beslissing van de beslissingsautoriteit is gebaseerd, te ontvangen;

- redelijke termijnen invoeren om tegen in eerste aanleg gegeven beslissingen beroep in te stellen.

viii. Meer samenhang tussen de verschillende EU-asielinstrumenten

- de belangrijkste elementen van een enkele asielprocedure in de richtlijn vaststellen;

- de bepalingen van de richtlijn inzake intrekking van de vluchtelingenstatus uitbreiden tot de gevallen van intrekking van subsidiaire bescherming;

- beklemtonen dat de richtlijn betrekking heeft op personen die onder de Dublinprocedures vallen en dat het begrip impliciete intrekking van een verzoek niet van toepassing is op personen die worden overgedragen aan de lidstaat die overeenkomstig de Dublinverordening verantwoordelijk is.

ix. De doeltreffendheid en de kwaliteit van de besluitvorming verbeteren

- de huidige afwijkingen van het beginsel van een enkele beslissingsautoriteit beperken;

- bepalen dat de beslissingsautoriteit over voldoende en bekwaam personeel moet beschikken;

- minimumvereisten voor de inhoud van het onderhoud invoeren;

- minimumvereisten voor de inhoud van opleidingsprogramma's vaststellen;
- de procedure voor de behandeling van volgende verzoeken samenvoegen met de ontvankelijkheidsprocedure;
- de lidstaten verplichten rekening te houden met verdere verklaringen vooraleer een definitieve beslissing over de inhoud te nemen;
- een redelijke termijn vaststellen waarbinnen in eerste aanleg een beslissing ten gronde moet worden genomen.

5. EFFECTBEOORDELING

Elke suboptie heeft in uiteenlopende mate effecten op de volgende gebieden:

- betere toegang tot bescherming en tot de rechter: de kans op administratieve fouten in asielprocedures zou aanzienlijk afnemen als gevolg van sterkere procedurele waarborgen, een sterkere samenhang tussen asielinstrumenten en een betere kwaliteit van de besluitvorming;
- betere toegang tot sociale bescherming: asielzoekers zouden gemakkelijker toegang tot asielprocedures hebben en zouden in voorkomend geval gemakkelijker bescherming kunnen krijgen, waaronder de nodige sociale en gezondheidsdiensten. Hetzelfde geldt voor de volksgezondheid;
- grotere gelijkheid/non-discriminatie: met name de bepalingen inzake een feitelijke gelijkheid in asielprocedures (bijzondere waarborgen voor vrouwen en kwetsbare verzoekers), de bepalingen inzake toegang tot een daadwerkelijk rechtsmiddel en sterkere procedurele waarborgen zijn belangrijke elementen van de voorkeursoptie, die zullen leiden tot grotere gelijkheid en non-discriminatie;
- goed bestuur: kan in de lidstaten beter worden verwezenlijkt door een enkele beslissingsautoriteit aan te wijzen en door het personeel de nodige vaardigheden en deskundigheid bij te brengen.

De kosten van de wijzigingen aan het gemeenschappelijk Europees asielstelsel kunnen bijzonder moeilijk worden **gekwantificeerd**. Bescherming wordt verleend op grond van een complexe, contextgebonden beoordeling op *ad-hocbasis*, waarbij rekening wordt gehouden met een aantal juridische en feitelijke omstandigheden. Er zijn geen gegevens over de redenen waarom gedurende een bepaalde periode sommige verzoeken worden ingewilligd en andere niet. De omvang en het profiel van asielstromen kunnen niet van jaar tot jaar worden voorspeld. Over de belangrijkste elementen van de voorkeursoptie is de volgende informatie beschikbaar:

De tien lidstaten waarvoor de voorgenomen bepalingen inzake het persoonlijke onderhoud gevolgen zouden kunnen hebben, ontvingen in 2008 in totaal 111 650 verzoekers. Indien het aantal ondervragingen met 5% stijgt, zal de voorgestelde bepaling gevolgen hebben voor ten minste 5 582 verzoekers, voor wie ongeveer **266 149,76 euro** per jaar zal moeten worden uitgetrokken¹. De vijf lidstaten waarvoor de voorgenomen maatregelen inzake betere toegang

¹ Ramingen gebaseerd op een gemiddeld uurloon van een asielambtenaar (23,84 euro).

tot de procedures aan de zeegrenzen gevolgen zouden kunnen hebben, ontvingen in 2008 56 985 verzoekers. De bepalingen inzake kosteloze rechtsbijstand in eerste aanleg zouden gevolgen kunnen hebben voor ten minste 11 lidstaten die in 2008 125 255 verzoekers ontvingen. Tot 48 400 personen (20% van alle verzoekers) zouden gebruik kunnen maken van de voorgenomen maatregelen inzake de slachtoffers van foltering. Ongeveer 45 140 personen zouden in 8 lidstaten baat kunnen hebben bij een betere toegang tot een daadwerkelijk rechtsmiddel. De waarschijnlijke totale administratieve kosten van de voorkeursoptie worden geraamd op 2 857 555 euro.

De kosten zouden grotendeels kunnen worden gecompenseerd door financiële voordelen op langere termijn. Een vermindering van de secundaire migratiestromen en doeltreffender procedures in eerste aanleg zouden tot besparingen kunnen leiden. Door te zorgen voor een betere dienstverlening, deskundigheid en behandeling in een vroeg stadium van de procedure, zou via de voorkeursoptie het aantal beroepsprocedures moeten kunnen worden teruggedrongen, met als gevolg administratieve en financiële besparingen. Er zijn aanwijzingen dat beroepsprocedures kunnen leiden tot een verdubbeling van de kosten van een asielverzoek; in 2007 zijn 110 846 beroepsprocedures ingesteld. Bovendien zouden dan ook de kosten voor de opvang van verzoekers kunnen worden teruggedrongen. Opvang van verzoekers kan jaarlijks gemiddeld 11 000 euro per persoon kosten. De beoogde duur van procedures in eerste aanleg is zes maanden, terwijl beroepsprocedures vaak minstens een jaar in beslag nemen.

Nationale maatregelen ter uitvoering van de normen van het voorstel kunnen ten belope van 50% of 75% worden medegefinancierd uit het Europees Vluchtelingenfonds.

6. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Door de voorkeursoptie worden essentiële procedurele beginselen, waarborgen en begrippen in het Gemeenschapsrecht verankerd. Door de procedurevoorschriften te harmoniseren kan de voorkeursoptie zorgen voor toegang tot bescherming onder gelijkwaardige voorwaarden in de gehele Unie en voor een betere lastenverdeling tussen de lidstaten. Zij kan ook een belangrijke bijdrage leveren aan de verwezenlijking van de EU-doelstelling om het recht op asiel, het beginsel van non-refoulement en meer in het algemeen de grondrechten te eerbiedigen.

De voorkeursoptie zal naar verwachting leiden tot een verbetering van de doeltreffendheid en de kwaliteit van de procedures door in een vroeg stadium van de procedure de dienst- en adviesverlening en de deskundigheid te verbeteren en door de lidstaten aan te moedigen binnen een redelijke termijn degelijke beslissingen in eerste aanleg te nemen. Dat moet (i) de lidstaten in staat stellen om bij gemengde aankomsten sneller een onderscheid te maken tussen asielzoekers en andere migranten en (ii) om negatieve beslissingen in eerste aanleg beter te motiveren; (iii) het asielpersoneel in staat stellen om gevallen van ongegronde en misbruik opleverende verzoeken beter op te sporen; (iv) de inspanningen van de lidstaten ondersteunen om afgewezen asielzoekers van het grondgebied te verwijderen.

7. TOEZICHT EN EVALUATIE

Met het oog op het toezicht en de evaluatie dient de Commissie om de vijf jaar een evaluatieverslag in. Er zullen ook in de toekomst regelmatig vergaderingen van deskundigen

worden georganiseerd om uitvoeringsproblemen te bespreken en om tussen de lidstaten beproefde methoden uit te wisselen. Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken zal helpen bij het verzamelen van actuele informatie over de uitvoering van de richtlijn in de lidstaten.