EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

2.3.2005

WERKDOCUMENT

over asiel: minimumnormen voor de procedures voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Wolfgang Kreissl-Dörfler

Externe vertaling

I. Achtergrond

De Europese Commissie diende in september 2000 al haar eerste voorstel voor een richtlijn over minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus in.
Op 20 september 2001 nam het Europees Parlement het rapport-Watson aan, waarbij het voorstel van de Commissie met 160 amendementen werd goedgekeurd. De onderhandelingen in de Raad leverden geen akkoord over dat voorstel op en in december 2001 verzocht de Europese Raad, in de verklaring van Laken, de Commissie een gewijzigd voorstel naar voren te brengen.

De nieuwe ontwerprichtlijn werd op 18 juni 2002 uitgevaardigd. Na bijna twee jaar onderhandelen kwam de Raad op 29 april 2004 tot een akkoord over een "algemene aanpak" en besliste het Parlement daarover opnieuw te raadplegen (19 november 2004).
De richtlijn zal overeenkomstig artikel 63, lid 1, onder d worden aangenomen door middel van een raadplegingsprocedure van het Parlement en bij eenparigheid van stemmen in de Raad. Na de aanneming van deze richtlijn zal de hele wetgeving op dit gebied worden aangenomen door een medebeslissingsprocedure en bij meerderheidsstemming in de Raad.

II. Overzicht van het voorstel

Deze richtlijn is het eerste wettelijk bindend instrument over procedures op het gebied van asiel en er werd van verwacht dat ze een essentiële stap naar een gemeenschappelijk Europees asielbeleid zou zijn.

Zoals in het ontwerpvoorstel wordt verklaard,

> *“ deze richtlijn beoogt de vaststelling van minimumnormen in de Europese Gemeenschap voor de procedures voor de toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus" via een "onderlinge aanpassing van de regels",*

door in de hele EU “een minimaal level playing field” (minimale gelijke voorwaarden) in te voeren.

Het gewijzigde voorstel beschrijft een nieuwe structuur voor asielprocedures in de lidstaten en de tekst over de “algemene aanpak” gaat uit van een aanzienlijk aantal aanvankelijk door de Commissie voorgestelde minimumnormen.
De huidige tekst voorziet in een groot aantal belangrijke uitzonderingen en beperkingen, die sommige lidstaten zelfs in staat zouden stellen hun procedurenormen te verlagen.
Het "level playing field" wordt daarom beperkt tot een catalogus van nationale werkwijzen, met inbegrip van vele nationale werkwijzen die niet in overeenstemming zijn met de internationale beste werkwijzen. Tijdens de onderhandelingen in de Raad waren er verscheidene controversiële punten, waaronder de definitie van "veilige landen van herkomst" en de daaruit voortvloeiende lijst van die landen. De door de Raad bereikte oplossing komt neer op "niet beslissen" en uitstellen van de aanneming van een minimale gemeenschappelijke

lijst van veilige landen van herkomst tot na de aanneming van de richtlijn zelf.

III. Standpunt van de rapporteur

1. Over de procedure

De rapporteur betreurt het feit dat de Raad een politiek akkoord bereikte voordat die het standpunt van het Parlement had ontvangen! Gezien de moeilijkheden die de Raad had om tot een akkoord te komen over "een algemene aanpak" hieromtrent, is het onwaarschijnlijk dat zijn houding zal veranderen.
Bijgevolg werd het Parlement niet gevraagd zijn volle bevoegheden uit te oefenen. Daarom denkt de rapporteur dat de Raad verzuimde het beginsel van trouwe samenwerking tussen de instellingen na te komen, en acht hij het nodig de Raad te verzoeken zich te onthouden van het nemen van beslissingen voordat het Parlement de kans heeft gekregen zijn standpunt te geven.

2. Over de algemene aanpak

De rapporteur stelt dat het resultaat van de onderhandelingen van de Raad met betrekking tot een aanzienlijk aantal kwesties misleidend en pover is.
Bovendien geven sommige ervan aanleiding tot ernstige bezorgdheid met betrekking tot de internationale rechten van de mens en de beginselen van de vluchtelingenwet. Het lange en uitgesponnen ontwerpproces van de richtlijn heeft tot een constante verzwakking van normen geleid.

Zoals het Europees Parlement in 2001 opmerkte

> "*de geplande eerste fase van de Commissie voor het harmoniseren van de asielprocedures is ontoereikend in de voorgestelde vorm, met andere woorden, ondeugdelijk. Het voorstel moest een duidelijke, toegankelijke en makkelijk te begrijpen juridische structuur creëren; dit is echter niet bereikt".*

Deze opmerkingen gelden ook nog voor het nieuwe voorstel, zoals gewijzigd door de "algemene aanpak" van de Raad. Bij die gelegenheid gaf het Parlement de aanbeveling "***aan de Commissie om haar tekst in te trekken en grondig te herwerken"***.

In maart 2004 vroeg een alliantie van NGO's[1] de intrekking van de richtlijn, met de volgende opmerking:

> "*met grote spijt dat de meest aangevochten bepalingen allemaal bedoeld zijn om asielzoekers de toegang tot asielprocedures te weigeren… maken wij ons zorgen over het effect dat deze afstand van internationale wettelijke verplichtingen zal hebben op de bescherming van vluchtelingen binnen de EU en elders, alsook op de*

[1] ECRE, ILGA Europe, Amnesty International, Pax Christi International, Quaker Council for European Affairs, Human Rights Watch, CARITAS-Europe, Médecins Sans Frontières, Churches' Commission for Migrants, Save the Children Europe. "Call for withdrawal of the Asylum Procedures Directive", 22 maart 2004.

geloofwaardigheid van de EU in het internationale vluchtelingen- en mensenrechtendebat".

De UNHCR drukte zijn bezorgdheid uit over

"*een aantal restrictieve en zeer controversiële praktijken die momenteel alleen zijn opgenomen in de nationale wetgeving van een of twee lidstaten, maar die in de wetgeving van alle 25 EU-lidstaten zou kunnen worden opgenomen*"[1].

De rapporteur is ook bezorgd over het duidelijke voornemen van de Commissie om deze richtlijn niet als een aanzet voor het creëren van een gemeenschappelijk asielstelsel te beschouwen, maar als een einddoelstelling, die in de komende jaren niet zal worden gewijzigd.
Het gebrek aan legale immigratiekanalen in de EU brengt economische migranten ertoe het pad van het asiel te gebruiken om de Europese Unie binnen te komen, en dit heeft de nationale asielstelsels erg onder druk gezet. Daarom heeft de EU een duidelijke, coherente en sterke gemeenschappelijke asielprocedure nodig. Met de voorgestelde richtlijn wordt geen belangrijke vooruitgang in de harmonisering bereikt. Door de vele "may"-bepalingen, uitzonderingen en stand still-clausules kunnen de lidstaten naar eigen goeddunken hun nationale wetten al dan niet behouden.

Daarom, hoewel sommige lidstaten, zoals Italië, geen asielwetgeving hebben, zal de richtlijn de toestand in andere lidstaten slechts miniem verbeteren. Voor sommige zou het zelfs een stap terug kunnen zijn.

3. Over de specifieke vragen

De meest problematische kwesties zijn de volgende:

a) "Daadwerkelijk rechtsmiddel" (artikel 38)
Het artikel garandeert niet dat de appelprocedure een opschortend effect heeft. Het betekent dat er geen uitdrukkelijk recht is voor alle asielzoekers om in het asielland te blijven wachten op de uitslag van de appelprocedure. Deze kwestie wordt vrij aan het oordeel van de lidstaten overgelaten. Een dergelijke bepaling lijkt in strijd met het Verdrag van Genève en verzekert niet dat het beginsel van "*non-refoulement*" wordt nageleefd.

b) "Veilig derde land" (artikel 27)
Volgens de UNHCR is het niet mogelijk derde landen algemeen als "veilig" aan te duiden zonder het individuele geval in overweging te nemen[2]. Er is grote bezorgdheid over de praktische doeltreffendheid van asielprocedures in de transitlanden aan de grenzen van de Unie, wat de vraag oproept of zij rechtmatig als "veilig" kunnen worden beschouwd. Daarenboven staat de richtlijn de lidstaten toe om asielzoekers over te brengen naar om het

[1] UNCHR persberichten op 30 april 2004 ("UNCHR regrets missed opportunity to adopt high EU asylum standards").
[2] UNHCR voorlopige commentaar op het voorstel voor een Richtlijn van de Raad over minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (10 februari 2005).

even welk land dat hen wil aanvaarden, zonder rekening te houden met de inhoud van hun aanspraken. Ze staat lidstaten toe hun verantwoordelijkheden op derde landen af te schuiven, ongeacht of de aanvrager al dan niet tegen *refoulement* zal worden beschermd en afzonderlijk zal worden behandeld.

c) "veilige derde landen" (artikel 35 A, zogenaamde "superveilige" derde landen)
Dit is een van de meest alarmerende aspecten van de richtlijn en werd aan het concept veilig land toegevoegd. De richtlijn gaat ervan uit dat het voorhanden zijnde beschermingsniveau in buurlanden van de Europese Unie gelijk is aan de normen in de EU-lidstaten. Ze bepaalt dat lidstaten de toegang tot de procedure mogen ontzeggen aan alle asielzoekers die uit deze landen komen. Deze bepalingen vereisen geen individuele beoordeling en lijken tegen het beginsel van *non-refoulement* in te gaan.

d) "Veilig land van herkomst" (Artikel 30, 30 A, 30 B)
De lijst van veilige landen van herkomst gaf aanleiding tot grote problemen in het eerste ontwerp voor de richtlijn. Nu is de lijst niet meer opgenomen in de richtlijn. De Commissie zal hem aannemen via verdere wetgeving. Totdat die wetgeving is aangenomen, verklaart de richtlijn dat lidstaten in staat moeten zijn hun eigen nationale lijsten te behouden. Opmerkelijk genoeg betekent dit dat zij in staat zullen zijn hun nationale lijsten te behouden, zelfs als die in strijd zijn met de in de richtlijn vastgestelde criteria. In artikel 30 B ligt de bewijslast volledig bij de asielzoeker, en de procedure moet worden verduidelijkt.
Het gebruik van het concept “veilig land van herkomst” zou ook in discriminatie tussen vluchtelingen kunnen resulteren, wat krachtens de Vluchtelingenconventie van 1951 en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie niet is toegestaan.

e) "Versnelde procedures" (artikel 23-25)
De richtlijn laat in té veel gevallen fast-track-procedures toe. Versnelde procedures, procedures van niet-ontvankelijkheid en bijzondere procedures bevatten verscheidene uitzonderingen op de fundamentele waarborgen, vooral wanneer een verzoek als ongegrond wordt beschouwd. Gezien de uiterste ruime definitie van “duidelijk ongegronde verzoeken” vreest Amnesty International dat de meeste verzoeken (meer dan 80%) volgens een fast-track-procedure zullen worden behandeld, wat betekent dat er minder procedurewaarborgen zullen zijn[1]. Het kan gebeuren dat vluchtelingen om ernstige persoonlijke en menselijke redenen, zoals trauma’s (bijvoorbeeld oorlog, posttraumatische stress, seksueel geweld, enz.) geen consequente of begrijpelijke antwoorden kunnen geven.

f) "Grensprocedures” (artikel 35)
De richtlijn staat lidstaten toe om grensprocedures toe te passen die minder dan de minimale procedurewaarborgen inhouden voor mensen die aan de grens of in transitzones een asielverzoek indienen. Deze praktijken geven een misplaatste macht en verantwoordelijkheid aan grenswachten en halen migratiecontroledoelstellingen en bescherming van vluchtelingen door elkaar.

[1] Amnesty International, "Briefing to the member of the European Parliament on the Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status", februari 2005.

g) "Kinderrechten" (artikel 15)
De richtlijn stelt vast dat lidstaten zich mogen "onthouden van het benoemen van een vertegenwoordiger wanneer de onbegeleide minderjarige 16 jaar of ouder is...".Volgens de Conventie van de rechten van het kind moet iedere persoon jonger dan 18 jaar als een kind worden beschouwd, zonder onderscheid in rechten voor jongeren ouder dan 16. Bovendien betekent het feit dat het kind getrouwd is of was niet noodzakelijk dat zij/hij geen vertegenwoordiger nodig heeft. In sommige landen is er geen verband tussen de maturiteit van het kind en een huwelijk.

IV. Conclusie

Met betrekking tot de hierboven uitgelegde kritieke punten en gezien de hoge relevantie van deze richtlijn voor een gemeenschappelijk asielbeleid stelt de rapporteur voor om dringend de twee belangrijkste opties in onze Commissie te evalueren:

1.) of de gewijzigde richtlijn kan worden geamendeerd, meer bepaald wat betreft de belangrijkste punten, die in bovenvermelde paragraaf zijn weergegeven.

2.) of de Commissie het nodig acht de juridische dienst van het Europees Parlement en de UNHCR om een officieel advies te verzoeken, overeenkomstig Verklaring 17 van het Verdrag van Amsterdam, om na te gaan of op grond van de procedure en de geamendeerde punten bij het Hof van Justitie tegen de richtlijn beroep kan worden ingesteld.