



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 26.11.2007
COM(2007) 745 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**OVER DE TOEPASSING VAN RICHTLIJN 2003/9/EG VAN 27 JANUARI 2003 TOT
VASTSTELLING VAN MINIMUMNORMEN VOOR DE OPVANG VAN
ASIELZOEKERS IN DE LIDSTATEN**

1. INLEIDING

Op 27 januari 2003 heeft de Raad zijn goedkeuring gehecht aan Richtlijn 2003/9/EG tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten.¹ De richtlijn is van toepassing op alle lidstaten behalve Ierland en Denemarken² en heeft ten doel de wetgeving van de lidstaten inzake de opvangvoorzieningen voor asielzoekers te harmoniseren, en op die manier enerzijds een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van gelijke spelregels in de gehele EU op asielgebied en anderzijds secundaire bewegingen te beperken. De richtlijn is een van de ‘bouwstenen’ van de eerste fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, dat wordt geschetst in het programma van Tampere (1999) en in het Haags Programma (2004).³

Het onderhavige verslag, waarmee de Commissie voldoet aan haar verplichting uit hoofde van artikel 25 van de richtlijn, beoogt een overzicht te geven van de omzetting en toepassing van de richtlijn door de lidstaten en mogelijke knelpunten aan te wijzen. De bevindingen in het verslag hebben bijgedragen aan het Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

Het verslag is opgesteld op basis van twee onderzoeken die zijn uitgevoerd om de noodzakelijke informatie te vergaren over de tenuitvoerlegging en toepassing van de richtlijn.⁴

De informatie betreffende de lidstaten (BE, EL, DE, AT) die ten tijde van de opstelling van het verslag (eind 2006) nog niet de noodzakelijke omzettingswetgeving hadden aangenomen, is gebaseerd op de beschikbare wetsontwerpen.

2. CONTROLE OP DE OMZETTING

De lidstaten dienden de richtlijn uiterlijk op 6 februari 2005 omgezet te hebben.

De diensten van de Commissie hebben de lidstaten actief bijgestaan in het omzettingsproces door regelmatig bijeenkomsten met nationale deskundigen te organiseren.

Nadat de uiterlijke termijn voor omzetting was verstreken, werden inbreukprocedures ingeleid tegen alle lidstaten die hun omzettingsmaatregelen niet of niet volledig hadden meegedeeld. Vervolgens heeft de Commissie, overeenkomstig artikel 226 van het Verdrag, 19 schriftelijke aanmaningen en 10 met redenen omklede adviezen verzonden. In het geval van zes lidstaten

¹ PB L 31 van 6.2.2003, blz. 18.

² Onder “lidstaten” worden in dit verslag die lidstaten verstaan waarvoor de Richtlijn bindend is.

³ Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere, oktober 1999; bijlage 1 bij de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Brussel, november 2004.

⁴ EMN "Reception Systems, their Capacities and the Social Situation of Asylum Applicants within the Reception System in the EU Member States", mei 2006 – een onderzoek waartoe opdracht werd gegeven aan Odysseus, het academische netwerk voor juridische studies inzake immigratie en asiel in Europa.

werd besloten de zaak aanhangig te maken bij het Hof van Justitie. Drie zaken werden ingetrokken, één werd geschikt⁵ en twee zijn nog in behandeling⁶.

3. TENUITVOERLEGGING VAN SPECIFIEKE BEPALINGEN

3.1. Toepassingsgebied

Volgens artikel 2, lid c, en artikel 3, is de richtlijn van toepassing op asielzoekers vanaf het moment dat zij hun verzoek om internationale bescherming uit hoofde van het Verdrag van Genève hebben ingediend tot het moment waarop het definitieve besluit over hun verzoek is genomen.

Er zijn vrijwel geen problemen geconstateerd ten aanzien van de vraag wie onder de werkingssfeer van de richtlijn behoort te vallen. De overgrote meerderheid van de lidstaten heeft er bovendien voor gekozen de richtlijn ook toe te passen op personen die een verzoek om subsidiaire bescherming indienen.

De voornaamste reden waarom subsidiaire bescherming niet in de richtlijn is opgenomen, is dat dit begrip op het moment dat de richtlijn werd aangenomen nog geen deel uitmaakte van het communautair *acquis* op asielgebied. Met de vaststelling van de erkenningsrichtlijn⁷ is het begrip ‘subsidiaire bescherming’ echter een integrerend deel van het EU-wetgevingskader op asielgebied geworden dat in alle asielinstrumenten terug te vinden moet zijn.

Er werden kleine problemen vastgesteld ten aanzien van het tijdsbestek waarin de richtlijn wordt toegepast. Sommige lidstaten waar de procedures in veel fasen zijn onderverdeeld, passen de richtlijn bijvoorbeeld niet toe zolang de ontvankelijkheid van het verzoek nog wordt onderzocht (ES, NL). Andere passen de richtlijn alleen toe op asielzoekers die al geregistreerd zijn of over een bepaald identiteitsdocument beschikken (EL, UK, CY). Sommige lidstaten beperken de toepassing van de richtlijn ook in de periode waarin wordt vastgesteld welke lidstaat volgens de Dublin-verordening⁸ verantwoordelijk is voor de afhandeling van het asielverzoek (AT, FR, ES).

Alle lidstaten houden zich aan de bepaling dat de richtlijn van toepassing is tot het definitieve besluit (d.w.z. een besluit waartegen volgens de nationale wetgeving niet meer in beroep kan worden gegaan) is genomen.

Er is echter sprake van ernstige problemen waar het gaat om de toepassing van de richtlijn op alle ruimten die gebruikt worden om asielzoekers te huisvesten. Maar liefst

⁵ Zaak tegen Oostenrijk, waarin het Hof vaststelde dat Oostenrijk de krachtens het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen.

⁶ Zaken tegen Griekenland en Duitsland.

⁷ Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (PB L 304 van 30.9.2004).

⁸ Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend, PB L 50 van 25.2.2003, blz. 1.

zeven lidstaten (UK, BE, IT, NL, PL, LU, CY)⁹ passen de richtlijn niet toe in detentiecentra. Andere lidstaten (bijvoorbeeld AT) passen hem niet toe in transitzones.

Aangezien de richtlijn geen ruimte laat voor uitzonderingen voor bepaalde huisvestingsfaciliteiten voor asielzoekers, gelden de bepalingen ervan voor alle soorten ruimten, met inbegrip van detentiecentra.

3.2. Procedurele voorschriften

3.2.1. Informatie

Artikel 5 bepaalt dat de lidstaten asielzoekers schriftelijke informatie moeten verstrekken, in een taal die zij begrijpen, over de voor hen geldende voordelen en over de verplichtingen die zij volgens de richtlijn moeten nakomen, alsook over de organisaties die rechtsbijstand of andere vormen van hulp kunnen bieden.

In de overgrote meerderheid van de lidstaten worden asielzoekers naar behoren geïnformeerd. Slechts enkele lidstaten hebben deze bepaling niet volledig (DE) of slechts ten dele (AT) omgezet in nationale wetgeving.

In sommige lidstaten (CY, SI, DE, MT) werd het probleem gesignaleerd dat de informatie over organisaties die hulp bieden aan asielzoekers ontoereikend leek te zijn.

De informatie wordt door alle lidstaten binnen 15 dagen na de indiening van het asielverzoek verstrekt. Het aantal talen waarin de informatie beschikbaar is, verschilt per lidstaat – van 3 (MT) tot 34 (AT).

Toegang tot informatie in verschillende talen is van essentieel belang om te waarborgen dat asielzoekers daadwerkelijk een beroep kunnen doen op de rechten die hun door de richtlijn gegarandeerd worden. **De lidstaten worden dan ook aangemoedigd gebruik te maken van financiële bijstand uit het Europees Vluchtelingenfonds¹⁰ om het aantal talen waarin de informatie beschikbaar wordt gesteld, te vergroten.**

3.2.2. Documentatie

Op grond van artikel 6 zijn de lidstaten verplicht asielzoekers binnen drie dagen nadat zij een asielverzoek hebben ingediend een op hun naam afgegeven document te verstrekken waaruit hun status blijkt.

Veel lidstaten houden zich niet aan deze termijn. Sommige hebben geen enkele bepaling van deze strekking in hun wetgeving opgenomen (DE, NL, HU, EL, ES). Andere hebben weliswaar een duidelijke termijn in hun wetgeving vastgelegd, maar houden zich daar in de praktijk niet aan (IT, SE, UK, FR).

Alle lidstaten verstrekken correcte documenten aan asielzoekers die niet in bewaring worden gehouden. Vorm en inhoud van de documenten lopen echter sterk uiteen. Het is met name zo dat veel lidstaten documenten verstrekken die de identiteit van de asielzoeker

⁹ Over de situatie in Spanje, Griekenland en Portugal bestaat onduidelijkheid.

¹⁰ Beschikking van de Raad van 2 december 2004 tot instelling van het Europees Vluchtelingenfonds voor de periode 2005-2010, PB L 381 van 28.12.2004, blz. 52.

niet vermelden. De richtlijn staat dit weliswaar toe, maar het veroorzaakt veel praktische problemen (bijvoorbeeld problemen bij het openen van een bankrekening). Dergelijke praktische problemen zouden kunnen worden verholpen door asielzoekers een document te verstrekken dat gebaseerd is op een geharmoniseerd model en waarin hun identiteit wel wordt vermeld.

Vrijwel alle lidstaten verstrekken geen documenten aan asielzoekers die in bewaring worden gehouden, hetgeen toegestaan is op basis van de richtlijn (NL, CY en IT vormen hierop een uitzondering).

In de meeste lidstaten zijn de documenten geldig gedurende de gehele procedure, en in de lidstaten waarin de geldigheid een beperkte duur heeft (de geldigheid varieert van 2 maanden tot 1 jaar) levert de verlengingsprocedure geen problemen op.

3.2.3. Procedure voor de intrekking van opvangvoorzieningen

Voor de gevallen waarin, conform artikel 16, lid 1 tot en met 3, besloten wordt opvangvoorzieningen in te trekken, bevat de richtlijn bepaalde procedurele voorschriften (artikel 16, lid 4), zoals het recht beroep aan te tekenen tegen een negatieve beslissing en het recht op gratis juridische bijstand tijdens de beroepsprocedure (artikel 21).

Er zijn geen grote problemen geconstateerd wat betreft de garantie dat beslissingen tot intrekking van opvangvoorzieningen individueel, objectief en onpartijdig worden genomen.

Wel zijn er bepaalde tekortkomingen vastgesteld ten aanzien van de mogelijkheid van beroep tegen negatieve beslissingen. Hoewel alle lidstaten deze mogelijkheid bieden voor besluiten tot inbewaringstelling, voorzien sommige niet in de mogelijkheid tot beroep tegen besluiten die de individuele bewegingsvrijheid aantasten (AT, UK, SK) of tegen besluiten tot intrekking of beperking van opvangvoorzieningen (HU, SI). Ook bieden sommige lidstaten de beroepsmogelijkheid uitsluitend wanneer het besluiten tot inbewaringstelling betreft (ES, MT). Andere problemen zijn dat intrekkingbesluiten slecht onderbouwd worden of mondeling worden meegedeeld (NL, SI). Al deze situaties zijn in strijd met artikel 21, lid 1.

Slechts twee lidstaten (CY, EL) voorzien niet in gratis juridische bijstand tijdens een beroepsprocedure. Sommige lidstaten bieden deze mogelijkheid alleen aan asielzoekers die de kosten niet zelf kunnen dragen of aan diegenen wier beroepsprocedure kans van slagen heeft (bijvoorbeeld NL, DE). Tot slot werden er in bepaalde andere lidstaten (LV, HU, AT, EE) praktische problemen gemeld in verband met de daadwerkelijke toegang tot juridische bijstand.

3.3. Materiële opvangvoorzieningen en eenheid van het gezin

3.3.1. Vorm

De artikelen 13 en 14 verplichten de lidstaten asielzoekers materiële opvangvoorzieningen te bieden (d.w.z. huisvesting, voedsel, kleding, enz.), maar laten hun wat de vorm daarvan betreft veel ruimte om te handelen naar eigen inzicht.

Woonruimte wordt in de meeste lidstaten aangeboden **in natura**. De meest gebruikelijke vorm is collectieve huisvesting. Slechts enkele lidstaten (UK, BE, IT, SE) zorgen voor individuele huisvesting. Het soort woonruimte verschilt in sommige lidstaten naargelang van

het stadium van de asielprocedure (AT, FI, SI, NL, PL, CZ, SK). Zeer zelden worden financiële vergoedingen gegeven om huisvestingskosten te dekken: Frankrijk, Italië, Spanje en Slovenië – gebrek aan woonruimte; België en Portugal – afhankelijk van het stadium van de procedure; Cyprus – principieel. **Voedsel** wordt in de meeste lidstaten (met uitzondering van EE, LV, UK, FI en SE) in natura verstrekt. Hoewel de manieren waarop wordt voorzien in de **kledingbehoeften** van asielzoekers sterk uiteenlopen, zijn de lidstaten die hiervoor financiële bijstand verlenen nog altijd in de minderheid (AT, FI, LU, NL, PL, UK, ES, SE, PT, CY, soms BE en AT).

Voorts ontvangen asielzoekers, zelfs als in natura tegemoet wordt gekomen aan essentiële materiële behoeften, vrijwel altijd (behalve in Slovenië) een uitkering om bepaalde andere onkosten te dekken.

3.3.2. Toereikendheid en eenheid van het gezin

Volgens de artikelen 13 en 14 moeten materiële opvangvoorzieningen voldoende zijn om de gezondheid van asielzoekers te verzekeren en hun bestaansmiddelen te waarborgen. De artikelen 8 en 14, lid 2, verplichten de lidstaten tevens de eenheid van het gezin te bewaren van de asielzoekers aan wie zij huisvesting verschaffen.

Er zijn geen grote problemen geconstateerd in de gevallen waarin de verstrekking van materiële opvangvoorzieningen plaatsvindt in natura en in opvangcentra.

In de overgrote meerderheid van de gevallen zijn er genoeg opvangplaatsen voor asielzoekers. De meeste lidstaten garanderen, zoals de richtlijn voorschrijft, de eenheid van het gezin wanneer zij zorg dragen voor de huisvesting van asielzoekers. Slechts in twee lidstaten (IT, DE) is dit afhankelijk gesteld van bepaalde procedurele vereisten waaraan asielzoekers moeten voldoen, hetgeen mogelijk in strijd is met de richtlijn.

In sommige lidstaten is echter nog altijd sprake van een tekort aan beschikbare plaatsen voor hun asielzoekers (bijvoorbeeld CY, IT, FR). Ook zijn er problemen gesignaleerd met betrekking tot kleding voor asielzoekers (SI, SK, LT, PL, CZ, LV, CY, NL) of het doorgaans lage niveau van opvangvoorzieningen (LT, EL).

Slechts in enkele lidstaten (HU, LT, SI, EL, BE, IT, MT) kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de toereikendheid van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in bewaring, die weliswaar om voor de hand liggende redenen verschillen van de voorzieningen die worden verschaft aan asielzoekers die niet in bewaring worden gehouden.

De grootste problemen wat betreft de toepassing van de richtlijn werden geconstateerd in lidstaten waar asielzoekers uitkeringen ontvingen. Deze uitkeringen zijn zeer vaak te laag om in het levensonderhoud te kunnen voorzien (CY, FR, EE, AT, PT, SI). De bedragen zijn slechts zelden evenredig met de minimale sociale bijstand die aan burgers wordt verleend, en zelfs als dat wel het geval is, kunnen de bedragen nog altijd ontoereikend zijn, aangezien asielzoekers niet kunnen terugvallen op familie en/of andere informele vormen van steun.

3.3.3. Intrekking van opvangvoorzieningen

In artikel 16, lid 1 tot en met lid 3, wordt nader uiteengezet in welke situaties opvangvoorzieningen voor asielzoekers kunnen worden beperkt of ingetrokken (bijvoorbeeld

wanneer de asielzoeker niet voldoet aan de meldingsplicht of ten onrechte aanspraak heeft gemaakt op materiële opvangvoorzieningen).

Sommige lidstaten trekken opvangvoorzieningen in in situaties waarin de richtlijn dat niet toestaat (FI, DE, NL en bepaalde regio's in AT).

Slechts een paar lidstaten kiezen ervoor om op grond van artikel 16, lid 2, te weigeren de opvangvoorzieningen te verstrekken aan asielzoekers die hun aanvraag niet zo spoedig als mogelijk hebben ingediend (EL, MT, CY, UK). In het laatste geval is de toepassing van voornoemde bepaling echter sterk beperkt door het arrest van het Britse Hogerhuis inzake de naleving van artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.¹¹

3.4. Rechten

3.4.1. *Bewegingsvrijheid en verblijf*

Op grond van artikel 7 hebben asielzoekers het recht zich vrij te bewegen binnen de lidstaten waarin zij asiel aanvragen en hun verblijfplaats te kiezen. Dit recht kan om een aantal redenen beperkt worden (openbaar belang, openbare orde, snelle behandeling van het asielverzoek).

Asielzoekers die niet in bewaring worden gehouden

Aangezien de lidstaten het recht op bewegingsvrijheid en verblijf goeddeels naar eigen inzicht mogen beperken, zijn er geen substantiële problemen gemeld in verband met de toepassing van de relevante bepalingen.

Het merendeel van de lidstaten verleent het *recht op bewegingsvrijheid voor hun gehele grondgebied*. Enkele lidstaten (CZ, AT, LT) behouden zich het recht voor de bewegingsvrijheid te beperken om redenen van openbare orde. Twee lidstaten (DE, AT) beperken de bewegingsvrijheid van asielzoekers regelmatig tot één district. In bepaalde andere lidstaten is de bewegingsvrijheid van asielzoekers in de praktijk beperkt, omdat zij zich op gezette tijden in hun opvangcentra moeten melden of daar aanwezig moeten zijn (NL, SK, SI, HU, LT, EE, CZ).

Sommige lidstaten staan asielzoekers niet toe hun *verblijfplaats* te kiezen (AT, DE, LU, NL, EL). Andere staan dit onder bepaalde voorwaarden toe of in een bepaald stadium van de asielprocedure. Enkele lidstaten bieden asielzoekers de vrije keus, wat zeer vaak de enige manier is om het capaciteitstekort in opvangcentra te compenseren (bijvoorbeeld FR, CY). Sommige lidstaten maken tevens gebruik van de mogelijkheid opvangvoorzieningen afhankelijk te stellen van de verblijfplaats (PL, FI, EE, LT).

In sommige lidstaten zijn asielzoekers vrij hun verblijfplaats te verlaten zonder toestemming of afhankelijk van een zuiver formeel verzoek, dat gewoonlijk wordt ingewilligd (CY, FR, PT, LU, MT, PL, SE, BE, EE, IT, HU). Andere lidstaten hebben strengere controlesystemen ingevoerd die gebaseerd zijn op een beperkt aantal dagen waarop asielzoekers afwezig mogen zijn, een meldingsplicht of het vrijwel geheel ontbreken van de mogelijkheid om weg te gaan, behalve in uitzonderlijke omstandigheden.

¹¹ Opinions of the Lords of Appeal for Judgment in the Cause Regina v. Secretary of State for the Home Department, 3 november 2005, [2005] UKHL 66.

Asielzoekers in bewaring

Alle lidstaten voorzien in de mogelijkheid van bewaring, op talrijke gronden (variërend van uitzonderlijke omstandigheden – Duitsland – tot de algemene praktijk dat alle asielzoekers die de lidstaat illegaal binnenkomen in bewaring worden genomen, behalve asielzoekers met bijzondere behoeften – Malta). Ook de lengte van de bewaring varieert, van 7 dagen (PT) tot 12 maanden (MT, HU) of zelfs onbepaalde tijd (UK, FI).

Gezien het feit echter dat bewaring volgens de richtlijn een uitzondering is op de algemene regel van bewegingsvrijheid, een uitzondering die uitsluitend mag worden toegepast "in de gevallen waarin zulks nodig blijkt", is automatische inbewaringstelling zonder enige beoordeling van de situatie van de persoon in kwestie strijdig met de richtlijn. Het druist bovendien eveneens in tegen de bepalingen van de richtlijn wanneer de duur van de bewaring, behalve als daarvoor gegronde redenen bestaan (bijvoorbeeld openbare orde), zodanig is dat hij asielzoekers in bewaring belet gebruik te maken van de rechten die de richtlijn hun garandeert.

3.4.2. Toegang tot opvangcentra

Asielzoekers hebben het recht contact op te nemen met vertegenwoordigers van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen (UNHCR), hun juridisch adviseurs en ngo's.

Er zijn geen bijzondere problemen gemeld wat betreft de toepassing van artikel 14, lid 2. Vertegenwoordigers van de UNHCR, raadslieden en ngo's hebben over het algemeen een goede toegang tot alle opvangcentra (met inbegrip van detentiecentra) en tot asielzoekers. Sommige lidstaten verlenen toegang tot opvangcentra voordat hiertoe speciale toestemming wordt gegeven (vooral voor ngo's).

3.4.3. Toegang tot gezondheidszorg en werkgelegenheid

Asielzoekers hebben tevens recht op voorwaardelijke toegang tot de arbeidsmarkt en gezondheidszorg.

Toegang tot ten minste spoedeisende *medische zorg*, zoals voorzien in artikel 15, wordt door alle lidstaten gegarandeerd, ook voor asielzoekers in bewaring. Een groot aantal lidstaten heeft de toegang tot de gezondheidszorg verruimd en in sommige gevallen wordt dezelfde toegang geboden als die welke burgers hebben (CZ, NL, PL).

Gezien de grote flexibiliteit van artikel 11 zijn geen grote problemen vastgesteld ten aanzien van de naleving van de regels over de toegang van asielzoekers tot arbeidsmarkten.

De helft van de lidstaten beperkt deze toegang een maximaal toegestane periode, dat wil zeggen één jaar (CZ, EE, DE, FR, HU, LV, MT, PL, SK, SI, UK, CY). Negen lidstaten (EL, PT, AT, FI, SE, IT, ES, NL, LU) staan toegang tot de arbeidsmarkt toe na een kortere periode, variërend van onmiddellijk – Griekenland – tot 9 maanden – Luxemburg. Alleen Litouwen schendt de richtlijn en biedt deze mogelijkheid in het geheel niet.

Asielzoekers in bewaring hebben, om voor de hand liggende redenen, vrijwel geen toegang tot de arbeidsmarkt. Dit is mogelijk niet in overeenstemming met de richtlijn in lidstaten waar de detentie langer kan duren dan 12 maanden (FI, UK).

Zeer vaak verlangen lidstaten van asielzoekers dat zij een werkvergunning aanvragen (AT, BE, EE, DE, HU, LV, MT, NL, PL, SK, SI, SE, ES, LU, FR, UK), en beperken zij de toegang tot de arbeidsmarkt tot bepaalde sectoren van de economie (CY) en – soms tamelijk restrictief – de toegestane arbeidsduur (NL, FR, AT).

Aanvullende beperkingen die worden opgelegd aan asielzoekers aan wie al toegang tot de arbeidsmarkt is verleend, zoals de noodzaak van een werkvergunning, zou die toegang in de praktijk in hoge mate kunnen belemmeren.

3.4.4. *Toegang tot onderwijs*

Op grond van artikel 10 hebben minderjarige asielzoekers of kinderen van asielzoekers (ook wanneer zij in bewaring worden gehouden) het recht om uiterlijk 3 maanden na indiening van het asielverzoek toegang tot onderwijs te krijgen.

Minderjarigen die niet in bewaring worden gehouden

Hoewel de toegang tot basisonderwijs geen probleem vormt, is de toegang tot middelbaar onderwijs vaak afhankelijk van de beschikbare plaatsen of van besluiten van plaatselijke overheden (AT, SI, FI, HU). In enkele lidstaten kan minderjarigen uitsluitend in bepaalde perioden in het schooljaar toegang tot onderwijs verleend worden, wat in de praktijk tot vertragingen kan leiden (PL, FR).

Minderjarigen in bewaring

In tegenstelling tot wat de richtlijn voorschrijft, weigeren veel lidstaten minderjarigen in bewaring de toegang tot onderwijs of maken zij de toegang in de praktijk onmogelijk, dan wel slechts in zeer beperkte mate mogelijk (AT, BE, FI, FR, HU, IT, PL, SK, SI, UK, NL). Slechts in een paar lidstaten wordt dit recht erkend of worden speciale klassen georganiseerd in detentiecentra (LV, CZ, LT, SE).

3.5. **Asielzoekers met bijzondere behoeften**

3.5.1. *Identificatie*

Aangezien aan de bijzondere behoeften van kwetsbare asielzoekers tegemoet moet worden gekomen, zijn de lidstaten verplicht vast te stellen welke asielzoekers kwetsbaar zijn (artikel 17).

Reeds waar het erom ging kwetsbare groepen te definiëren, werden bepaalde tekortkomingen in de omzetting geconstateerd. Hoewel de meeste lidstaten kwetsbare personen erkennen door alle in de richtlijn genoemde groepen op een lijst te zetten of door een open clausule te gebruiken, wordt in sommige lidstaten niet de volledige lijst uit artikel 17, lid 1, gedekt of wordt in het geheel geen aandacht besteed aan personen met bijzondere behoeften (SK, FR, HU, LT, MT, PL, LV, EE en bepaalde regio's in AT).

Voorts is in sommige lidstaten (UK, DE, AT, BE, LU, EL, IT, SK, SI) geen procedure van kracht voor het identificeren van kwetsbare personen. Al is dit letterlijk gesproken geen verplichting, het valt wel ernstig te betwijfelen of en hoe personen met bijzondere behoeften daadwerkelijk herkend worden in lidstaten die niet over een dergelijk instrument beschikken.

Identificatie van kwetsbare asielzoekers is een kernelement zonder welk de bepalingen van de richtlijn aangaande de speciale behandeling van deze personen iedere betekenis verliezen.

3.5.2. Behoeften van kwetsbare asielzoekers

Vastgesteld is dat het tegemoetkomen aan de behoeften van kwetsbare personen een van de voornaamste tekortkomingen is in de toepassing van de richtlijn.

Kwetsbare asielzoekers moeten adequate rehabilitatiediensten (minderjarige slachtoffers van mishandeling, verwaarlozing, uitbuiting, enzovoort), juridische vertegenwoordiging (niet-begeleide minderjarigen) of noodzakelijke behandeling (slachtoffers van geweld) worden geboden – zie de artikelen 17 tot en met 20.

In principe wordt wel voorzien in bijzondere huisvestingsbehoeften, maar de adequate toegang tot de gezondheidszorg heeft zo haar beperkingen, bijvoorbeeld: geen effectieve toegang tot medische zorg, een gebrek aan specifieke zorg (met name voor slachtoffers van foltering en geweld) en ontoereikende kostendekking.

Hoewel aan minderjarigen doorgaans onderdak wordt geboden samen met hun ouders of familieleden, zijn er enkele tekortkomingen geconstateerd in de behandeling van minderjarigen met bijzondere behoeften. In sommige gevallen zijn er geen specifieke wettelijke bepalingen van kracht (EE, FR, HU, LV, LU). Een aantal andere lidstaten kampen met praktische problemen die de daadwerkelijke toegang van minderjarigen tot speciale regelingen bemoeilijken, bijvoorbeeld onderschatting van de behoeften of een gebrek aan specialistisch personeel.

Vrijwel alle lidstaten garanderen juridische vertegenwoordiging voor niet-begeleide minderjarigen. Over het algemeen worden zij ondergebracht in pleeggezinnen of in speciale centra; ook het opsporen van hun familieleden is juridisch of praktisch gewaarborgd. Slechts drie lidstaten (DE, SE, PT) kiezen ervoor niet-begeleide minderjarigen ouder dan 16 jaar onder te brengen in woonruimte voor volwassenen.

Er zouden ernstige problemen kunnen ontstaan in lidstaten die niet uitsluiten dat asielzoekers met bijzondere behoeften in bewaring worden genomen. De meeste van deze lidstaten staan de bewaring van minderjarigen toe en veel ervan zelfs de bewaring van niet-begeleide minderjarigen. Aangezien het niveau van opvangvoorzieningen in detentiecentra onvermijdelijk lager ligt, is het moeilijk voorstelbaar hoe daar tegemoet kan worden gekomen aan de bijzondere behoeften van kwetsbare personen (met name minderjarigen). Zelfs al hebben sommige lidstaten in dit verband de noodzakelijke regelingen getroffen, niet aan alle groepen personen met bijzondere behoeften wordt aandacht besteed.

Gezien hun bijzondere situatie moet de inbewaringstelling van kwetsbare asielzoekers uitsluitend als laatste optie worden overwogen, in naar behoren gemotiveerde gevallen. In elk geval mag de toegang van deze personen tot de rechten die zij op grond van de richtlijn hebben (dat wil zeggen, toegang tot adequate gezondheidszorg, noodzakelijke behandeling en rehabilitatie, onderwijs voor minderjarigen) niet in gevaar komen als gevolg van hun detentie. Bij minderjarigen moet in het besluit over hun eventuele inbewaringstelling rekening worden gehouden met de belangen van het kind.

In artikel 19, lid 2, staat bovendien duidelijk dat niet-begeleide minderjarigen moeten worden ondergebracht bij volwassen bloedverwanten, een pleeggezin, in opvangcentra met speciale voorzieningen voor minderjarigen of in andere huisvesting die geschikt is voor minderjarigen. Deze asielzoekers kunnen dan ook uitsluitend in bewaring worden genomen onder volledige inachtneming van deze bepaling en uitsluitend als de bewaring zelf in het belang van het kind blijkt te zijn.

3.6. Functioneren van het opvangsysteem

3.6.1. Personeel en middelen

Artikel 24 schrijft voor dat personeel dat te maken heeft met asielzoekers gepaste opleiding moet ontvangen en dat de lidstaten voldoende middelen ter beschikking moeten stellen voor de opvang van asielzoekers.

In drie lidstaten (IT, CY, MT) kunnen vraagtekens worden geplaatst bij het niveau van zowel de personele als materiële middelen die worden uitgetrokken voor de uitvoering van opvangsystemen.

De opleiding van personeel wordt normaliter geregeld via wettelijke bepalingen, dan wel in de praktijk. De inhoud van opleidingen levert echter enige problemen op. Het zwaartepunt ligt zeer vaak bij vrouwen en minderjarigen. Slechts enkele lidstaten zorgen voor trainingen die gericht zijn op de omgang met slachtoffers van foltering. In sommige gevallen was sprake van een tekort aan gekwalificeerd personeel (EE, EL, LT) en onvoldoende taaltraining (EE, EL, PL).

De geheimhoudingsplicht voor personeel heeft algemeen ingang gevonden bij de werknemers van zowel overheidsorganen als andere betrokken instanties. Er kan in dit verband gewezen worden op enkele tekortkomingen in gevallen waarin hele opvangcentra geleid worden door particuliere instellingen, zoals ngo's.

4. CONCLUSIES

Over het geheel genomen is de richtlijn in de meeste lidstaten naar tevredenheid omgezet. Slechts enkele horizontale kwesties waarbij sprake is van een onjuiste omzetting of verkeerde toepassing van de richtlijn, springen in het oog. De Commissie zal alle gevallen waarin toepassingsproblemen zijn vastgesteld, onderzoeken en naar aanleiding daarvan maatregelen treffen.

Anders dan voorspeld werd nadat de richtlijn was aangenomen, blijken de lidstaten hun eerdere standaarden voor hulp aan asielzoekers niet naar beneden te hebben bijgesteld. Uit dit verslag blijkt echter zonneklaar dat de doelstelling om gelijke spelregels te creëren op het vlak van opvangvoorzieningen ondermijnd wordt door de grote vrijheid van handelen die de richtlijn op een aantal gebieden toestaat, met name wat betreft de toegang tot de arbeidsmarkt, gezondheidszorg, het niveau en de vorm van materiële opvangvoorzieningen, bewegingsvrijheid en de behoeften van kwetsbare personen.

De vraag hoe deze problemen adequaat kunnen worden aangepakt, valt buiten het bestek van dit verslag, aangezien de beantwoording daarvan een brede politieke bezinning vergt over het ambitieniveau van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Deze zaken worden daarom

behandeld in het Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, dat de Commissie onlangs heeft gepubliceerd.

De Commissie acht het dan ook noodzakelijk de resultaten van de openbare raadpleging over het groenboek af te wachten alvorens wijzigingen in de richtlijn voor te stellen.