

Vergaderjaar 2010–2011

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 1212

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2011

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij 11 fiches aan te bieden dat werd opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

- Fiche 1: mededeling over de EU en haar aangrenzende regio's: een nieuw beleid voor samenwerking op het gebied van vervoer (Kamerstuk 22 112, nr. 1202)
- Fiche 2: richtlijn radioactieve stoffen in water (Kamerstuk 22 112, nr. 1203)
- Fiche 3: richtlijn roaming regulering (Kamerstuk 22 112, nr. 1204)
- Fiche 4: verordening tariefcontingent invoer rundvlees (Kamerstuk 22 112, nr. 1205)
- Fiche 5: mededeling Europees systeem voor het traceren van terrorisme-financiering (Kamerstuk 22 112, nr. 1206)
- Fiche 6: richtlijn bescherming werknemers tegen risico's van elektromagnetische velden (Kamerstuk 22 112, nr. 1207)
- Fiche 7: wijziging Europees fonds voor aanpassing aan de globalisering (Kamerstuk 22 112, nr. 1208)
- Fiche 8: aanbeveling inzake elementaire betaalrekening (Kamerstuk 22 112, nr. 1209)
- Fiche 9: richtlijn Omnibus II: bevoegdheden Europese autoriteit (Kamerstuk 22 112, nr. 1210)
- Fiche 10: richtlijn gebruikswijzen verweesde werken (rectificatie) (Kamerstuk 22 112, nr. 1211)
- Fiche 11: richtlijn vaststelling normen opvang asielzoekers (rectificatie).

Twee rectificaties op eerder verzonden BNC-fiches

Op 11 juli jl. ging uw Kamer het fiche toe over de richtlijn «verweesde werken» (COM(2011)289) (kamerstuk 22 112, nr. 1192). Helaas was de tekst van dat fiche deels gebaseerd op onjuiste informatie. In de eerdere versie van het fiche is opgenomen dat de Europese Commissie in het voorstel

zou kiezen voor wederzijdse erkenning van nationale oplossingen (optie 6) in combinatie met verruimde collectieve licenties (optie 3). Inmiddels is echter gebleken dat het richtlijnvoorstel weliswaar ruimte biedt voor verruimde collectieve licenties (optie 3) maar dat het voorstel dit niet tot uitgangspunt neemt. In dit licht is het fiche op een aantal punten aangepast. Ik verzoek u het eerder verzonden fiche als niet verzonden te beschouwen, en in het verdere traject op dit Europese voorstel te werken met de bijgevoegde gerectificeerde versie van het betreffende BNC-fiche.

De tweede rectificatie betreft het op 18 juli jl. aan uw Kamer verzonden fiche «richtlijn minimum standaarden vluchtelingenstatus» (COM(2011)320 final/2008/0244 (COD)) (kamerstuk 22 112, nr. 1201). Dit fiche heeft abusievelijk deze titel gekregen, terwijl het betreffende commissievoorstel geen betrekking heeft op minimum standaarden maar op de vaststelling van normen voor de opvang van asielzoekers. Ik verzoek u in dat licht het betreffende fiche te vervangen door het bijgevoegde fiche, waarvan overigens uitsluitend de titel is gewijzigd in «Fiche richtlijn vaststelling normen opvang asielzoekers (herschikking)».

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
H. P. M. Knapen

Fiche: richtlijn vaststelling normen opvang asielzoekers

1. Algemene gegevens

Titel voorstel: Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van asielzoekers (Herschikking)

Datum Commissiedocument: 1 juni 2011

Nr. Commissiedocument: COM (2011) 320 final/2008/0244 (COD)

Prelex: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0320:FIN:NL:PDF>

Nr. Impact Assessment Commissie en Opinie Impact Assessment Board: SEC (2008) 2 944, SEC (2008) 2 945 (samenvatting)
SEC (2008) 2 946 (opinie IAB)

Het onderhavige aangepaste voorstel is gebaseerd op dezelfde uitgangspunten als het eerste voorstel voor herschikking van de opvangrichtlijn. Het Impact Assessment, als opgesteld voor het eerste herziene voorstel, blijft van toepassing. De voorkeursoptie van de Commissie bestaat uit wetgevende voorstellen en uit voorstellen ter aanmoediging van praktische samenwerking tussen de lidstaten. Nederland kan over het algemeen instemmen met de voorstellen zoals deze voortvloeien uit het Impact Assessment; op een aantal onderdelen stelt Nederland aanpassingen voor (zie hiervoor onderdeel 9 van dit fiche).

Behandelingstraject Raad: Raadswerkgroep asiel, SCIFA, JBZ-Raad

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

1. Rechtsbasis, besluitvormingsprocedure Raad, rol Europees Parlement, gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

a) Rechtsbasis

Artikel 78(2)(f) Verdrag inzake de werking van de Europese Unie (VwEU). Het betreft een gedeelde bevoegdheid.

b) Besluitvormingsprocedure Raad en rol Europees Parlement
Gewone wetgevingsprocedure (gekwalificeerde meerderheid van stemmen Raad, medebeslissing EP).

c) Gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen
Niet van toepassing.

2. Samenvatting BNC-fiche

Dit fiche behandelt het aangepaste voorstel op de herziening van Richtlijn 2003/9/EG tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (de «opvangrichtlijn»). Het eerste herziene voorstel verscheen op 3 december 2008.

Na onderhandelingen in de Raad, met name onder het Tsjechische en Zweedse voorzitterschap, bleek dat er geen overeenstemming kon worden bereikt over het eerste herziene voorstel. Met het voorleggen van een aangepast voorstel beoogt de Commissie een impuls te geven aan het tijdig realiseren van het GEAS, uiterlijk in 2012.

Het doel van het aangepaste voorstel is om de voorstellen betreffende de opvangnormen verder te verduidelijken en om meer flexibiliteit te creëren zodat de richtlijn gemakkelijker kan worden omgezet in de nationale regelgeving. Daarbij blijven de belangrijkste elementen uit het eerste herzieningsvoorstel gehandhaafd en worden op enkele onderdelen aangepaste voorstellen gedaan. Conform het programma van Stockholm is het uitgangspunt dat iedere vreemdeling, ongeacht de lidstaat waar het verzoek wordt ingediend, op een vergelijkbaar niveau opvang moet krijgen.

De beoordeling van de subsidiariteit is positief en de beoordeling van de proportionaliteit is deels positief, deels negatief. De financiële en juridische implicaties van het voorstel zijn naar verwachting beperkt.

3. Samenvatting voorstel

– Inhoud voorstel

Het belangrijkste doel van het aangepaste voorstel is om de voorstellen betreffende de opvangnormen verder te verduidelijken en om meer flexibiliteit te creëren zodat de richtlijn gemakkelijker kan worden omgezet in de nationale regelgeving. Bij opvangnormen gaat het om alle maatregelen die lidstaten op het gebied van opvang treffen, zoals het recht op gezondheidszorg, onderwijs en toegang tot de arbeidsmarkt, detentie-maatregelen, alsmede materiële opvangvoorzieningen zoals huisvesting en leefgeld. Deze rechten, voorzieningen en plichten moeten voor asielzoekers in alle lidstaten op een gelijkwaardig niveau worden gebracht. Daarbij blijven de belangrijkste elementen uit het eerste herzieningsvoorstel gehandhaafd. Evenals in het eerste herziene voorstel worden met name zes onderdelen geadresseerd (hierop wordt verder ingegaan bij punt 9); bij drie onderdelen daarvan is sprake van wijzigingen van betekenis:

1) Toegang tot de arbeidsmarkt (stellen van een maximumtermijn van 6 maanden waarna door lidstaten aan asielzoekers toegang tot de arbeidsmarkt verleend moet worden): lidstaten krijgen, anders dan in de eerste herziening, de mogelijkheid (facultatief) om onder bepaalde voorwaarden de termijn waarna toegang tot de arbeidsmarkt wordt verkregen te verlengen tot een termijn van 12 maanden. Lidstaten mogen de voorwaarden bepalen waaronder toegang tot de arbeidsmarkt plaatsvindt, mits voor asielzoekers «effectieve toegang tot de arbeidsmarkt verzekerd is» (in het eerdere voorstel stond dat de toegang tot de arbeidsmarkt niet onnodig beperkt mocht worden).

2) Toegang tot materiële opvangfaciliteiten: evenals in het eerste herziene voorstel geeft de Commissie aan dat lidstaten, bij het vaststellen van een ijkpunt voor de hoogte van de financiële verstrekkingen aan asielzoekers, de uitkeringen aan ingezetenen als uitgangspunt moeten gebruiken. Anders dan in het eerste herziene voorstel mogen lidstaten, mits naar behoren gemotiveerd, aan asielzoekers lagere verstrekkingen toekennen dan aan nationale ingezetenen die sociale bijstand ontvangen. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedoeld op situaties waarin asielzoekers een gedeelte van de uitkering in natura ontvangen (bijvoorbeeld huisvesting en verzekeringen in Nederland) dan wel situaties waarin het niveau van de steun aan ingezetenen verder gaat dan hetgeen benodigd is om in de eerste levensbehoeften te voorzien.

3) Inbewaringstelling (voorwaarden van detentie van asielzoekers worden nader omschreven): De bepalingen omtrent detentie zijn grotendeels gehandhaafd. Naast enige wijzigingen op detailniveau is opnieuw

voorgesteld om te verplichten dat binnen 72 uur na inbewaringstelling een rechterlijke toets plaatsvindt.

– *Impact assessment Commissie*

Het Impact Assessment als opgesteld voor de eerste herziening (SEC 2008 2944) blijft van toepassing. Doel is om te voorkomen dat de opvangnormen voor asielzoekers van een te laag niveau zijn, waarbij tevens het niveau van de opvangnormen in de diverse lidstaten geharmoniseerd moet worden, conform de doelstellingen van het GEAS. Om deze doelstellingen te bereiken is de Commissie blijven zoeken naar de beste nationale methoden en naar manieren om deze overal in de EU toe te passen. Opvangnormen moeten ook verder worden geharmoniseerd om secundaire stromen die het gevolg zijn van ongelijke normen te voorkomen.

Op een aantal onderdelen heeft Nederland bezwaren, deze worden in onderdeel 9 van dit fiche weergegeven.

4. Bevoegdheidsvaststelling en subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

a) Bevoegdheid

Het voorstel is gebaseerd op artikel 78(2)(f) VWEU. Volgens Nederland is dit de juiste rechtsbasis.

b) Subsidiariteits- en proportionaliteitsoordeel

- *Subsidiariteit*: positief
- *Proportionaliteit*: deelspositief/deels negatief
- *Onderbouwing*:

Dit voorstel is een aangepast voorstel op de herziening van Richtlijn 2003/9/EG van 27 januari 2003 tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (de «opvangrichtlijn»). De doelen van dit voorstel, (garanderen van gelijke normen op het gebied van opvang voor asielzoekers en een inperking van het fenomeen van secundaire bewegingen van asielzoekers tussen lidstaten) konden niet of in mindere mate, door de lidstaten afzonderlijk worden gerealiseerd. Met de opvangrichtlijn van 2003 was al een niveau van harmonisatie bereikt. Er zijn echter meer initiatieven vanuit de EU nodig om meer gestandaardiseerde normen op het gebied van opvangvoorzieningen te bereiken. Om tot meer gestandaardiseerde normen te komen is samenwerking op Europees niveau noodzakelijk. De subsidiariteit wordt in die zin dan ook positief beoordeeld. Voor wat betreft de toegang tot de arbeidsmarkt geldt echter dat enerzijds harmonisering op hoofdlijnen wenselijk is, maar dat anderzijds lidstaten ook de mogelijkheid moeten behouden om op nationaal niveau nadere voorwaarden te stellen teneinde deze in te passen in het nationale beleid. De subsidiariteit wordt in die zin dan ook positief beoordeeld.

Nederland beoordeelt de proportionaliteit van de voorstellen in het algemeen positief mits er voor Lidstaten ruimte blijft om nadere voorwaarden te stellen bij de toegang tot de arbeidsmarkt. Positieve punten uit het voorstel zijn bijvoorbeeld de aandacht voor de voorzieningen die kwetsbare asielzoekers nodig hebben en het gelijkstellen van de opvang voor subsidiair beschermde. Voor wat betreft de toegang tot de arbeidsmarkt geldt echter dat enerzijds harmonisering op hoofdlijnen wenselijk is, maar dat deze harmonisering niet zo ver moet gaan dat het de lidstaten onmogelijk wordt gemaakt om op nationaal niveau nadere voorwaarden te stellen teneinde deze in te passen in het nationale beleid.

Ook zal Nederland om meer duidelijkheid vragen bij het voorstel om het ijkpunt dat geldt bij het vaststellen van de materiële verstrekkingen meer flexibel te maken. Voor wat betreft detentie heeft Nederland grote bezwaren tegen het invoeren van de 72-uurs toets. De invoering van een dergelijke 72-uurs toets is niet noodzakelijk in het kader van het te bereiken doel. Invoering hiervan zou leiden tot een onevenredige druk op de rechterlijke macht. Zodoende beoordeelt Nederland de proportionaliteit van het voorstel wat deze punten betreft als negatief.

c) Nederlands oordeel over de voorstellen op het gebied van gedelegeerde en/of uitvoeringshandelingen

Niet van toepassing.

5. Financiële implicaties, gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

a) Consequenties EU-begroting

De aanpassingen in de richtlijn zullen met name gevolgen hebben voor de nationale begrotingen van de lidstaten. Wel zullen lidstaten naar verwachting diverse Europese fondsen aanspreken om de doelstellingen van de richtlijn te realiseren.

Een eventueel beroep op Europese fondsen zal vooral het Europees Vluchtelingenfonds (EVF) betreffen. Zo is er voor de periode 2008 – 2013 voor de (gehele) Europese Unie een bedrag van ruim € 4 miljard beschikbaar. Dit bedrag is als volgt verdeeld over de fondsen: het Europees vluchtelingenfonds (EVF): € 699,37 miljoen; het Europees integratiefonds (EIF): € 825 miljoen; het Europees terugkeerfonds (ETF): € 676 miljoen; het Europees buitengrenzenfonds (EBF): € 1,820 miljoen. Nederland is van mening dat de financiële middelen gevonden dienen te worden binnen de bestaande financiële kaders van de EU-begroting.

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

Naar verwachting zullen de financiële consequenties voor de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gering zijn. Nederland voldoet op de meeste onderdelen van het voorstel al aan de richtlijn. Er zijn op dit moment geen voorstellen die leiden tot aanpassingen die financiële consequenties met zich mee zullen brengen, met uitzondering van het voorstel omtrent de 72-uurs toets. Binnen EU-verband zal NL met klem verzoeken om in onderliggend voorstel de 72-uurs toets te schrappen. Een financiële onderbouwing van de meerkosten hieromtrent is nog niet beschikbaar. Er zijn op dit moment geen voorstellen die leiden tot aanpassingen die financiële consequenties met zich mee zullen brengen voor de decentrale overheid. Eventuele financiële consequenties die voortvloeien uit deze richtlijn komen ten laste van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels budgetdiscipline en rekening houdend met de bestaande afspraken ten aanzien van de financiering van het vreemdelingendossier.

c) Financiële consequenties (incl. personele) voor bedrijfsleven en burger
Niet van toepassing.

d) Gevolgen voor regeldruk/administratieve lasten voor rijksoverheid, decentrale overheden, bedrijfsleven en burger
Niet van toepassing.

6. Implicaties juridisch

a) Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving en/of sanctionering beleid (inclusief toepassing van de lex silencio positivo)
Afhankelijk van de uitkomst van de onderhandelingen moeten wijzigingen worden doorgevoerd in de Vreemdelingenwet dan wel in lagere regelgeving (Vreemdelingenbesluit, Voorschrift Vreemdelingen, Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen, Vreemdelingencirculaire).

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

Deze richtlijn treedt in werking op de twintigste dag na publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie. De implementatietermijn moet nog worden vastgesteld. Een termijn van twee jaar is gebruikelijk. In beginsel is dit haalbaar.

c) Wenselijkheid evaluatie-/horizonbepaling

De Commissie stelt voor de wijze waarop lidstaten voldoen aan de bepalingen van deze richtlijn na twee jaar en vervolgens elke vijf jaar te evalueren. Nederland heeft hier geen bezwaar tegen.

7. Implicaties voor uitvoering en handhaving

a) Uitvoerbaarheid

Veel bepalingen in de richtlijn komen al overeen met de Nederlandse opvangpraktijk. Nederland ziet het voorstel om de 72-uurs toets weer in te voeren als groot bezwaar voor de uitvoering. Invoering hiervan zal leiden tot een extra belasting voor de rechterlijke macht en tot forse financiële consequenties. (zie ook paragraaf 9 onder «inbewaringstelling»). Rechteren zouden verplicht worden om binnen 72 uur de rechtmatigheid van de detentie te toetsen. Hierop is de organisatie van de rechterlijke macht niet ingericht.

b) Handhaafbaarheid

In de opvangrichtlijn is een nieuw artikel opgenomen waarin is voorgescreven dat iedere lidstaat aan de Commissie moet aangeven welke autoriteit verantwoordelijk is voor de nakoming van de verplichtingen die uit de Richtlijn voortvloeien. Dit zal naar verwachting de handhaafbaarheid vergroten.

8. Implicaties voor ontwikkelingslanden

Geen.

9. Nederlandse positie

Nederland kon al op veel punten instemmen met het 1^e herziene voorstel. Dit is ook het geval met het onderhavige voorstel. Nederland zag de eerste herziening van de opvangrichtlijn als een kans om een aantal bepalingen in de richtlijn meer verplichtend te maken en tevens een aantal normen aan te passen. Nederland is dan ook van mening dat duidelijkheid, eenvoud en flexibiliteit van regelgeving op zich goed is, maar wil ervoor waken dat dit er niet toe leidt dat sommige normen niet langer meetbaar zijn of de mogelijkheid bieden om teveel verschillen tussen lidstaten te handhaven. Op die manier zou de richtlijn opvangnormen niet meer voldoen aan de doelstelling om de normen tussen de lidstaten meer gelijk te trekken. Het mag niet zo zijn dat een flexibeler

toepassing leidt tot blijvende verschillen in opvangniveaus tussen de lidstaten.

Het algemene standpunt van Nederland op de belangrijkste onderdelen waarop de Commissie voorstelt de richtlijn aan te passen luidt als volgt:

Werkingsfeer van de richtlijn

Nederland kan instemmen met toepassing van de richtlijn op subsidiair beschermden naast vluchtelingen, conform de Kwalificatierichtlijn. Nederland past de richtlijn al toe op subsidiair beschermden. Nederland kent het één-status stelsel, zodat het voor de rechten en plichten van de vreemdeling geen verschil maakt of hij een vergunning krijgt op gronden genoemd in het Vluchtelingenverdrag dan wel op grond van artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM).

Toegang tot de arbeidsmarkt

Nederland is voorstander van het verder harmoniseren van de toegang tot de arbeidsmarkt, onder andere om te voorkomen dat secundaire asielstromen ontstaan naar landen die de meest gunstige arbeidsvoorwaarden hanteren. Dit laat onverlet dat lidstaten daarbij volgens hun nationaal beleid de nadere voorwaarden tot de arbeidsmarkt kunnen bepalen met als doel de inpasbaarheid in het nationaal beleid. Het moet bijvoorbeeld mogelijk blijven dat asielzoekers in procedure binnen een tijdsbestek van 52 weken een arbeidstermijn van maximaal 24 weken niet overschrijden, waarbij voor de werkgever tevens het vereiste van de aanvraag van een tewerkstellings geldt. Nederland zal aan de Commissie verduidelijking vragen van de bepaling dat «effectieve» toegang tot de arbeidsmarkt verzekerd moet zijn. Daarbij zal Nederland tevens aangeven dat het stellen van nadere voorwaarden een nationale verantwoordelijkheid van de lidstaten is, hetgeen erin zou moeten resulteren dat de Commissie niet kan bepalen wat een effectieve arbeidsmarkttoegang is.

Nederland is bereid om die lidstaten te steunen die een 12-maandstermijn willen hanteren als wachttermijn waarna toegang tot de arbeidsmarkt mogelijk is (conform de huidige Richtlijn).

Omdat met de invoering van de nieuwe asielpcedure een snellere afhandeling van asielverzoeken gerealiseerd wordt zal – in samenhang met de 12-maandstermijn – het aantal asielzoekers dat tijdens de procedure in aanmerking komt voor toegang tot de arbeidsmarkt gering zijn.

NL is voorts van mening dat de toegang tot de arbeidsmarkt moet komen te vervallen na een eerste negatieve beslissing. Het verrichten van arbeid, waaraan immers integratieve aspecten zijn verbonden, is niet wenselijk als de kans op verblijf aantoonbaar gering is.

De facultatieve bepaling dat er een arbeidsmarkttoets mag worden gedaan is in dit voorstel komen te vervallen. Hiermee wordt het onmogelijk dat het prioriteit genietend aanbod van EU-burgers voorrang krijgt boven asielzoekers. Nederland zal er zich voor inzetten dat deze bepaling weer in de tekst wordt opgenomen.

In het nieuwe voorstel is het voor lidstaten mogelijk om de periode van 6 maanden na indiening van het asielverzoek te verlengen tot 12 maanden indien de asielzoeker een aantal handelingen die nodig zijn om de procedure binnen 6 maanden af te ronden niet verricht (niet verschijnen op afspraak, niet leveren van benodigde documenten en foto's etc.) of indien er sprake is van een zodanige instroom dat van een Lidstaat niet

verwacht kan worden dat de procedure binnen 6 maanden kan worden afgerond.

Nederland heeft geen principiële bezwaren tegen een dergelijke facultatieve bepaling maar acht deze lastig uitvoerbaar. Als een asielzoeker arbeid wil verrichten en aan de voorwaarden daartoe voldoet is het bovendien niet efficiënt dat eerst aangetoond moet worden of een eventuele langere duur van de procedure aan de asielzoeker te wijten is.

Toegang tot materiële opvangfaciliteiten

Nederland hanteert het uitgangspunt dat asielzoekers die niet beschikken over voldoende middelen om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien, als bedoeld in de Wet werk en bijstand (WWB), in aanmerking komen voor daarmee vergelijkbare materiële voorzieningen, als geregeld in de Regeling verstrekkingen asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (Rva 2005). Het totale dekkingsspakket van de WWB vormt het uitgangspunt voor de aard en de omvang van de geboden materiële voorzieningen.

(asielzoekers ontvangen niet hetzelfde bedrag «in cash» omdat hen al diverse voorzieningen zoals huisvesting en verzekeringen worden verstrekt).

In het aangepaste voorstel staat dat lidstaten bij het vaststellen van de hoogte van de financiële verstrekkingen het te verstrekken bedrag moeten bepalen op basis van in wet of praktijk vastgestelde ijkpunten die zijn vastgesteld om voor nationale ingezetenen een adequate levensstandaard te verzekeren, zoals het minimumniveau van sociale bijstand.

Lidstaten mogen een minder gunstige behandeling aan asielzoekers geven in vergelijking met ingezetenen, waar dat gerechtvaardigd is. De Commissie geeft in de toelichting aan dat het hier bijvoorbeeld gaat om een situatie dat een asielzoeker een deel van de verstrekkingen in natura ontvangt zodat deze waarde van het geldbedrag worden afgehaald of wanneer de verstrekkingen aan ingezetenen die sociale bijstand ontvangen hoger zijn dan nodig om te voorzien in de minimum bestaansvoorwaarden en zorg te dragen voor fysieke en geestelijke gezondheid. Deze bepaling is derhalve vrijblijvender geworden en creëert hiermee wellicht een risico op verschillen in toepassing waardoor het niveau van voorzieningen niet alleen lager is omdat de levensstandaard in de betreffende lidstaat lager is, maar ook nog eens extra naar beneden wordt bijgesteld omdat asielzoekers minder voorzieningen krijgen dan rechthebbenden op sociale voorzieningen. Nederland geeft er de voorkeur aan om de bepaling zoals in eerdere teksten opgenomen, waarin wordt verwezen naar het niveau van sociale bijstand aan ingezetenen, te handhaven teneinde het risico op secundaire asielstromen te voorkomen.

Inbewaringstelling

Nederland kan ermee instemmen dat bepalingen omtrent detentie in de opvangrichtlijn staan verwoord, mits er geen strijdigheid is met bepalingen in andere richtlijnen, zoals de Terugkeerrichtlijn en de Procedurerichtlijn (bijvoorbeeld t.a.v. de 72 uren toets en grensdetentie van asielzoekers). Nederland kan op een aantal onderdelen echter niet instemmen met de tekst van het Commissievoorstel. Dit betreft:

De 72-uurs termijn

De 72-uurs termijn houdt in dat, in geval van een administratief besluit tot detentie er binnen 72 uur een rechterlijke toets moet plaatsvinden. Deze 72-uurs termijn is na zeer langdurige onderhandelingen uit de Terugkeerrichtlijn en ook uit de Dublin-verordening geschrapt en stond ook niet meer in het vorige herziene voorstel voor de opvangrichtlijn.

De 72-uurstermijn is in het kader van het voorstel inzake de terugkeerrichtlijn beoordeeld en als onuitvoerbaar getaxeerd. Invoering zou in Nederland slechts kunnen plaatsvinden na majeure aanpassingen die tot een zeer aanzienlijke toename van kosten zouden leiden.

Ten gevolge van de extra belasting die de 72-uurs toets zou meebrengen voor de rechterlijke macht zou deze toets de kwaliteit van de rechtsbijstand aan de vreemdeling en van de beoordeling door de rechterlijke macht niet ten goede komen. Nederland zal dan ook met klem verzoeken de 72-uurs toets te schrappen. Nederland is van mening dat moet worden aangesloten bij de tekst zoals verwoord in artikel 15, tweede lid van de Terugkeerrichtlijn. Die bepaling voorziet, conform het Nederlandse systeem van rechterlijk toezicht op de detentie van vreemdelingen, in een spoedige rechterlijke toets indien de vreemdeling daarom verzoekt. De Commissie is van mening dat een verplichting om snel te toetsen van belang is omdat niet in alle Lidstaten gegarandeerd kan worden dat de vreemdeling op eigen verzoek een snelle rechterlijke toets zal krijgen.

Bewaring van minderjarigen

De Nederlandse overheid deelt het uitgangspunt van de Europese Commissie dat, op grond van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK), bewaring van minderjarigen zoveel mogelijk dient te worden beperkt en voor een zo kort mogelijke duur moet plaatsvinden, en ziet het reeds ontwikkelde beleid op dit punt als een adequate invulling hiervan. In het licht van dit uitgangspunt past het echter niet om bewaring van minderjarigen in alle gevallen slechts te laten plaatsvinden in het belang van het kind. Andere belangen kunnen ook een rol spelen, zoals het belang van een effectief terugkeerbeleid. Nederland stelt voor in de tekst op te nemen dat de belangen van het kind ook in geval van detentie een belangrijke overweging vormen en dat detentie slechts plaatsvindt in laatste instantie en voor een zo kort mogelijke periode. De tekst dat bewaring van alleenstaande minderjarige vreemdelingen «only in particularly exceptional cases» kan plaatsvinden kan gehandhaafd blijven.

Preventieve toets op detentie

Voor wat betreft het niet in detentie nemen van kwetsbare personen totdat vaststaat dat hun gezondheid en welzijn niet aanzienlijk zullen verslechteren als gevolg van de detentie, vindt Nederland het onwenselijk om, voorafgaand aan detentie, een toets in te stellen. Het is wel van belang dat kort na het in detentie stellen een zorgvuldige medische intake plaatsvindt. Op basis van die intake kan dan aan een eventuele zorgbehoefte van de vreemdeling tegemoet gekomen worden.

Onderwijs aan minderjarigen

Nederland staat kritisch tegenover de toevoeging in artikel 14 dat lidstaten ten behoeve van minderjarige asielzoekers de verplichting hebben om zonnodig voorbereidende lessen, met inbegrip van taallessen, aan te bieden. Voor het overige voldoet Nederland aan de richtlijn.

Asielzoekers met bijzondere behoeften/kwetsbare personen

Het voorstel verplicht lidstaten om na te gaan of er speciale opvangbehoeften zijn in geval de asielzoeker een kwetsbaar persoon is. In Nederland wordt al een standaard intake door het gezondheidscentrum asielzoekers gedaan, zodra asielzoekers naar een asielzoekerscentrum gaan. Als hieruit speciale behoeftes voortvloeien, wordt daarin voorzien. Op verzoek van Nederland is opgenomen dat de vaststelling dat er speciale opvangbehoeftes bestaan los moet staan van de beoordeling van het asielverzoek.

Uitvoering en verbetering van nationale systemen

Met de bepalingen hieromtrent kan Nederland instemmen. Het betreft met name de rapportage van lidstaten aan de Commissie over de uitvoering van onderdelen van de richtlijn alsmede het houden van toezicht op de uitvoering.