

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 16.6.2010
COM(2010)314 definitief

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

**OVER DE TOEPASSING 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 VLUCHTELING
OF ALS PERSOON DIE ANDERSZINS INTERNATIONALE BESCHERMING
BEHOEFT, EN DE INHOUD VAN DE VERLEENDE BESCHERMING**

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

OVER DE TOEPASSING 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 VLUCHTELING OF ALS PERSOON DIE ANDERSZINS INTERNATIONALE BESCHERMING BEHOEFT, EN DE INHOUD VAN DE VERLEENDE BESCHERMING

1. INLEIDING

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 (de "erkenningrichtlijn" of "de richtlijn")¹ is één van de bouwstenen van de eerste fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel waar de Europese Raad om heeft verzocht in de conclusies van Tampere in 1999. De richtlijn is van toepassing op alle lidstaten behalve Denemarken².

Met dit verslag voldoet de Commissie aan haar verplichting overeenkomstig artikel 37 van de richtlijn. Het geeft een overzicht van de omzetting en toepassing van de richtlijn door de lidstaten en signaleert mogelijke problemen. Het verslag is gebaseerd op een onderzoek dat namens de Commissie werd uitgevoerd³ en op informatie uit andere onderzoeken⁴. Het moet worden gelezen in samenhang met de effectbeoordeling die werd uitgevoerd voor de herschikking van de erkenningrichtlijn⁵.

Voor de lidstaten⁶ die op het moment van de opstelling van het verslag de noodzakelijke omzettingswetgeving nog niet hadden aangenomen, is relevante informatie verzameld op

¹ PB L 304 van 30.9.2004, blz. 12.

² In dit verslag wordt onder "lidstaten" de door de richtlijn gebonden lidstaten verstaan.

³ Onderzoek van september 2008 dat werd uitbesteed aan het "Odysseus" academische netwerk voor juridische studies inzake immigratie en asiel in Europa.

⁴ Andere studies: UNHCR, "Asylum in the European Union, A study on the implementation of the Qualification Directive", november 2007 (het "UNHCR-onderzoek"); ELENA/ECRE, "The impact of the EU Qualification Directive on International protection", oktober 2008; ECRE "Complementary Protection in Europe", juli 2009; France Terre d'Asile, "Asile La protection subsidiaire en Europe: Un mosaïque de droits", Les cahiers du social nr. 18, september 2008; Vluchtelingenwerk Nederland/ECRE "Networking on the Transposition of the Qualification Directive", december 2008; Universiteit Nijmegen, "The Qualification Directive: Central themes, Problem issues, and Implementation in selected member states", Karin Zwaan (ed), 2007.

⁵ Voorstel voor een richtlijn 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) van 21 oktober 2009, COM(2009)551, vergezeld door de effectbeoordeling SEC (2009) 1374. De documenten zijn beschikbaar op http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=198704.

⁶ FI, EL, ES, HU, IT, LV, NL, PL, PT, SI, SE.

basis van de toen beschikbare wetsontwerpen en fragmentarische gegevens die sinds de vaststelling van de omzettingwetgeving zijn verkregen⁷.

2. HISTORISCHE EN POLITIEKE CONTEXT

De erkenningsrichtlijn is erop gericht gemeenschappelijke criteria te definiëren aan de hand waarvan kan worden vastgesteld welke personen internationale bescherming behoeven en ervoor te zorgen dat in alle lidstaten bepaalde minimumvoorzieningen worden geboden aan deze personen. Voor de verwezenlijking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel wordt de vaststelling van een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status nagestreefd.

In het Haags programma is de Commissie verzocht de evaluatie van de instrumenten van de eerste fase af te ronden en de instrumenten voor de tweede fase in te dienen, zodat zij voor eind 2010 kunnen worden goedgekeurd. In het Asielbeleidsplan⁸ van 17 juni 2008 heeft de Commissie voorgesteld ter afronding van de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel de beschermingsnormen op te trekken en ervoor te zorgen dat zij consequent in de hele EU worden toegepast. Het Europees pact over immigratie en asiel van 16 oktober 2008 bracht nieuwe politieke steun voor deze doelstelling, want daarin werd de Commissie verzocht initiatieven te nemen om, indien mogelijk in 2010 en uiterlijk in 2012, een gemeenschappelijke asielprocedure met gemeenschappelijke waarborgen in te voeren en om te komen tot een uniforme status voor vluchtelingen en de begunstigden van subsidiaire bescherming.

Op 21 oktober 2009 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor de wijziging van de erkenningsrichtlijn, samen met een voorstel tot wijziging van Richtlijn 2005/85/EG van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus ("procedurerichtlijn")⁹, teneinde bij de totstandbrenging van een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status een hogere graad van harmonisatie te bereiken en betere materiële en procedurele beschermingsnormen te bieden.

3. CONTROLE EN STAND VAN OMZETTING

De lidstaten dienden de richtlijn in nationaal recht om te zetten vóór 10 oktober 2006. De Commissie heeft de lidstaten bijgestaan door regelmatig bijeenkomsten met nationale deskundigen te organiseren.

Na het verstrijken van de omzettingstermijn zijn inbreukprocedures ingeleid tegen alle lidstaten die hun omzettingsmaatregelen niet of onvolledig hadden meegedeeld. Vervolgens heeft de Commissie overeenkomstig artikel 226 van het Verdrag negentien schriftelijke aanmaningen en dertien met redenen omklede adviezen verzonden. In het geval van negen lidstaten werd besloten de zaak aanhangig te maken bij het Hof van Justitie. Vijf zaken werden ingetrokken¹⁰ en in vier zaken volgde een arrest¹¹. Op dit moment is de richtlijn door alle lidstaten in nationale wetgeving omgezet¹².

⁷ Het Odysseus-verslag richt zich tot alle lidstaten die de richtlijn moeten naleven, behalve MT.

⁸ Asielbeleidsplan "Een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU", COM(2008) 360.

⁹ PB L 326 van 13.12.2005, blz.13.

¹⁰ Zaken C-2008/220, C-2008/190, C-2008/19, C-2008/269, C-2008/543.

4. ALGEMENE BEPALINGEN

4.1. Definities

De bepalingen van artikel 2, onder c) en e), zijn bindend voor de lidstaten voor zover de artikelen 13 en 18 de verplichting opleggen de vluchtelingenstatus of subsidiaire-beschermingsstatus te verlenen aan personen die overeenkomstig de richtlijn hiervoor in aanmerking komen. In verschillende lidstaten voorziet de nationale wetgeving echter niet in het verplicht verlenen van de status, noch van de vluchtelingenstatus (EE, EL, LV), noch van de subsidiaire-beschermingsstatus (EE, EL, LV, LT, RO). De omzettingswetgeving in FI verstaat onder internationale bescherming naast het verlenen van de vluchtelingenstatus en de subsidiaire-beschermingsstatus, ook het om humanitaire redenen toekennen van een verblijfstitel.

5. SPECIFIEKE BEPALINGEN

5.1. Beoordeling van verzoek om internationale bescherming

5.1.1. Beoordeling van feiten en omstandigheden (artikel 4)

Overeenkomstig de eerste zin van artikel 4, lid 1, mogen de lidstaten van de verzoeker verlangen dat hij alle elementen ter staving van het verzoek om internationale bescherming zo spoedig mogelijk indient. Deze bepaling is door alle lidstaten behalve BE, CZ, CY, FI, HU, LT en RO in nationaal recht omgezet.

De verplichting "zo spoedig mogelijk" de elementen in te dienen, heeft een verschillende betekenis in de lidstaten die dit begrip in detail hebben gedefinieerd. In sommige lidstaten (ES, FR, PT) wordt een bepaalde termijn vastgesteld. BG verzoekt de elementen na illegale binnenkomst onmiddellijk en na legale binnenkomst binnen een redelijke termijn in te dienen. Indien deze termijnen worden overschreden, kan de aanvraag kennelijk ongegrond worden verklaard (BG), via een speciale procedure onontvankelijk worden verklaard (ES), of worden afgewezen indien een motivering ontbreekt (PT). Voorts kan de geloofwaardigheid van de verzoeker worden aangetast (AT, IE, SE) of zijn de autoriteiten niet verplicht de elementen die na het eerste gesprek worden ingediend in overweging te nemen (DE, NL, SK).

Lidstaten die de eerste zin van artikel 4, lid 1, toepassen, moeten ook artikel 4, lid 5, toepassen, op grond waarvan de verklaringen van de verzoeker ondanks het ontbreken van bewijsmateriaal geloofwaardig worden geacht en de verzoeker het voordeel van de twijfel wordt gegund wanneer aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Deze bepaling is door drie lidstaten (EE, ES, PL) niet omgezet en in twee lidstaten (AT, FR) zijn algemene beginselen van toepassing die te ruim zijn. In bepaalde lidstaten (EL, UK) is de nationale wetgeving strikter wat de algemene geloofwaardigheid van de verzoeker betreft, doordat die een hogere norm oplegt wat de in artikel 4, lid 5, vastgestelde criteria voor vaststelling van de geloofwaardigheid betreft.

¹¹ Zaak C-293/08, arrest van 5.2.2009, *Commissie tegen Finland*; Zaak C-256/08, arrest van 30.4.2009, *Commissie tegen Verenigd Koninkrijk*; C-322/08, arrest van 14.5.2009, *Commissie tegen Zweden*; C-272/08, arrest van 9.7.2009, *Commissie tegen Spanje*.

¹² SE heeft als laatste de richtlijn volledig omgezet door middel van een wet die op 1 januari 2010 in werking is getreden.

De tweede zin van artikel 4, lid 1, verplicht de lidstaten de relevante elementen "in samenwerking met" de verzoeker te beoordelen. De omzettingwetgeving van verschillende lidstaten¹³ bepaalt dat de autoriteiten de verzoeker in kennis moeten stellen van de beoordeling, hem moeten ondervragen, hem moeten aangeven op welke punten verduidelijking gewenst is en hem de mogelijkheid moeten geven om opmerkingen te maken over het ontwerpbesluit, en/of dat zij verplicht zijn om ambtshalve relevante elementen te beoordelen. In sommige lidstaten (AT, DE, SK, SI) schrijft de wetgeving voor dat uitsluitend bepaalde (in de plaats van "relevante") elementen ambtshalve moeten worden beoordeeld, terwijl dit in RO slechts een mogelijkheid is voor de nationale autoriteiten. Twee lidstaten (BG en LT) hebben deze bepaling niet omgezet, terwijl andere lidstaten (bijvoorbeeld CY, CZ, FR, RO) slechts bepaalde elementen van artikel 4, leden 2 en 3, hebben omgezet.

De relevante te beoordelen elementen zijn in artikel 4, lid 2, opgesomd. Eén lidstaat heeft deze bepaling niet omgezet (BE), één lidstaat heeft de bepaling op een te algemene wijze overgenomen (BG) en slechts één lidstaat voorziet in een algemene verplichting van samenwerking zonder de draagwijdte nader te bepalen (ES).

Overeenkomstig artikel 4, lid 3, moet de beoordeling plaatsvinden op individuele basis en moet daarbij rekening worden gehouden met een aantal feiten, documenten en omstandigheden die in de bepaling worden uiteengezet. Bepaalde lidstaten (AT, NL, PL, SE) beroepen zich op relevante algemene beginselen van het nationale recht. De omzettingwetgeving van een aantal lidstaten (bijvoorbeeld BE, FI, DE, HU, LT, SI) bevat een andere lijst. In de wetgeving van bepaalde lidstaten zijn elementen van de bepaling weggelaten of onjuist omgezet: artikel 4, lid 3, onder c) betreffende de individuele situatie en persoonlijke omstandigheden van de verzoeker (bijvoorbeeld LV, SI); artikel 4, lid 3, onder d), betreffende het doel van de activiteiten van de verzoeker sedert hij zijn land heeft verlaten (bijvoorbeeld EE, FI, LT, SI); en artikel 4, lid 3, onder e), betreffende de vraag of in redelijkheid kan worden verwacht dat de verzoeker zich onder de bescherming kan stellen van een ander land (bijvoorbeeld FI, SI). In verscheidene lidstaten is de nationale wetgeving onvolledig en dubbelzinnig (BE, BG, CZ, EE, ES, FR, LT, SI), terwijl in andere lidstaten bijkomende voorwaarden worden gesteld, zoals opmerkingen van de nationale inlichtingendienst (SK) of een beoordeling van de situatie in het land van terugkeer (UK).

Artikel 4, lid 4, verplicht de lidstaten vervolging of ernstige schade waaraan de verzoeker in het verleden is blootgesteld te beschouwen als een duidelijke aanwijzing van toekomstige vervolging of ernstige schade, tenzij er goede redenen zijn om aan te nemen dat die vervolging of ernstige schade zich niet opnieuw zal voordoen. Een aantal lidstaten heeft deze bepaling niet (AT, BE, BG, HU, PL, ES, SE) of onjuist (CY, CZ, FR, LT) omgezet in nationaal recht.

5.1.2. Ter plaatse ontstane behoefte aan internationale bescherming (artikel 5)

Artikel 5, leden 1 en 2, bevat dwingende bepalingen volgens dewelke gebeurtenissen die hebben plaatsgevonden en activiteiten die de verzoeker heeft ondernomen sedert hij het land van herkomst heeft verlaten, gronden kunnen zijn voor het erkennen van een behoefte aan internationale bescherming. SK heeft de twee leden niet omgezet, terwijl EE en LT enkel lid 2 niet hebben omgezet. LT sluit personen met de subsidiaire-beschermingsstatus uit van de werkingssfeer van artikel 5, lid 1, terwijl CZ en PT de toepassing van artikel 5, lid 2, beperken

¹³ AT, BE, EE, FI, DE, HU, LU, LV, PL, PT, SK, SI.

tot activiteiten die een voortzetting vormen van overtuigingen of strekkingen die de betrokkene in het land van herkomst aanhing.

Op grond van artikel 5, lid 3, kunnen de lidstaten vaststellen dat een verzoeker die een herhaalde aanvraag indient, normaliter niet de vluchtelingenstatus wordt verleend indien het risico van vervolging gegrond is op omstandigheden die hij zelf heeft veroorzaakt nadat hij het land van herkomst heeft verlaten. Deze optionele bepaling is door verschillende lidstaten omgezet¹⁴; bepaalde lidstaten (BG, PT, SI) passen deze bepaling ook toe op een eerste aanvraag en twee lidstaten (EL, SI) hebben aan de bepaling een bindend karakter gegeven.

5.1.3. Actoren van vervolging of ernstige schade (artikel 6)

Artikel 6 verplicht de lidstaten naast staten ook partijen of organisaties die ten minste een aanzienlijk deel van het grondgebied van de staat beheersen alsook niet-overheidsactoren als actoren van vervolging of ernstige schade te beschouwen, indien de actoren van bescherming zoals bedoeld in artikel 7 geen bescherming kunnen of willen bieden. In bepaalde lidstaten is deze definitie in de wetgeving in engere zin toegepast: in BG wordt bij de erkenning van niet-overheidsactoren als actoren van vervolging ervan uitgegaan dat deze actoren georganiseerd zijn en er een staat bestaat die deze actoren niet kan of wil bestrijden; de wetgeving in CZ spreekt slechts van onvermogen en niet van het gebrek aan bereidheid van de staat om bescherming te bieden, en heeft enkel betrekking op actoren van vervolging en niet van ernstige schade; de SK wetgeving beperkt het begrip "partijen" tot politieke partijen en neemt internationale organisaties niet op in de definitie.

Niet-overheidsactoren die in de praktijk van verschillende lidstaten als actoren van vervolging worden beschouwd, zijn onder andere guerrillastrijders en paramilitairen, terroristen, lokale gemeenschappen en stammen, criminelen, gezinsleden en leden van politieke partijen of bewegingen.

5.1.4. Actoren van bescherming (artikel 7)

Op grond van artikel 7, lid 1, kunnen de lidstaten bepalen dat bescherming kan worden geboden door zowel de staat als partijen en organisaties, inclusief internationale organisaties, die de staat of een aanzienlijk deel van zijn grondgebied beheersen. In lid 2 zijn voorwaarden vastgesteld om te bepalen of bescherming wordt geboden, met name dat staten of niet-overheidsactoren redelijke maatregelen nemen tot voorkoming van vervolging of het lijden van ernstige schade en de verzoeker toegang heeft tot een dergelijke bescherming. Overeenkomstig lid 3 moeten de lidstaten in deze context rekening houden met de richtsnoeren die worden gegeven in toepasselijke Raadsbesluiten.

Lid 1 is door alle lidstaten in nationaal recht omgezet, met uitzondering van één (RO). In CZ is lid 1 enkel omgezet met betrekking tot de vluchtelingenstatus, terwijl in het nationaal recht van EE verwarring bestaat tussen de termen "actoren van bescherming" en "actoren van vervolging". Drie lidstaten (CZ, EE, RO) hebben lid 2 niet opgenomen in hun wetgeving en LT heeft de voorwaarde dat de verzoeker toegang heeft tot de bescherming niet omgezet. Door het gebruik van de termen "onder andere" voor de bepaling dat er een doeltreffend juridisch systeem moet zijn voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van handelingen die vervolging of ernstige schade vormen, hebben BE, CY, LV en SE deze

¹⁴ AT, BG, CY, DE, EL, HU, LU, PL, PT, RO, SI.

voorwaarde niet omgezet in hun nationale wetgeving. Dertien lidstaten hebben lid 3 niet in hun nationale wetgeving verwerkt¹⁵.

De praktijken betreffende de toepassing van artikel 7 lopen sterk uiteen, waardoor verschillende erkenningspercentages ontstaan voor personen met dezelfde achtergrond. RO erkent geen actoren van bescherming zonder eigenschappen van een staat. FI en FR stellen dat naast internationale organisaties, geen andere partijen en organisaties bescherming kunnen bieden. In de wetgeving en/of de praktijk van verschillende lidstaten¹⁶ wordt benadrukt dat de toegankelijkheid, duurzaamheid en doeltreffendheid van de geboden bescherming moeten worden gecontroleerd. In FR zijn de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om het bestaan van bescherming te erkennen, niet opgenomen. Volgens BE, CY, LU, LV, PL en SE kunnen clans en stammen onder bepaalde voorwaarden voldoende bescherming bieden, en in BE, HU en UK worden ngo's beschouwd als actoren van bescherming ten aanzien van vrouwen die worden bedreigd met genitale verminking en eerwraak, aangezien zij het risico hierop verminderen. In de praktijk is bescherming door deze actoren echter ondoeltreffend of van korte duur.

5.1.5. *Binnenlandse bescherming (artikel 8)*

Artikel 8, lid 1, is een optionele bepaling op basis waarvan de lidstaten een verzoek om internationale bescherming kunnen afwijzen indien de vrees van de verzoeker voor vervolging of voor het lijden van ernstige schade in een deel van het land van herkomst niet gegrond is en van de verzoeker redelijkerwijs kan worden verwacht dat hij in dat deel van het land blijft. Lid 2 verplicht de lidstaten die lid 1 toepassen, rekening te houden met de algemene omstandigheden in dat deel van het land en met de persoonlijke omstandigheden van de verzoeker, terwijl de lidstaten op grond van lid 3 binnenlandse bescherming kunnen toepassen ondanks technische belemmeringen om terug te keren.

Met uitzondering van IT en ES hebben alle lidstaten lid 1 omgezet; lid 2 is niet omgezet door IT, ES, BG, EE, LT, RO en SE. BG, CZ, EE, LT en PT hebben de bepaling dat van de verzoeker "redelijkerwijs" kan worden verwacht dat hij in het relevante deel van het land blijft niet omgezet, terwijl andere lidstaten voor de toepassing ervan gedetailleerde richtsnoeren hebben opgesteld: RO eist dat het UNHCR erkent dat er binnenlandse vluchtmogelijkheden zijn, en het nationaal recht in SE bepaalt dat de verzoeker een reële mogelijkheid moet hebben om zonder onnodige pijn of onnodig lijden te leven. De voorwaarde met "algemene omstandigheden" rekening te houden is niet omgezet door BG en CZ, en de vereiste om persoonlijke omstandigheden in aanmerking te nemen is niet omgezet door BG, CZ en SI. De nationale wetgeving in FR bevat dan weer twee bijkomende voorwaarden: de verzoeker moet toegang hebben tot bescherming en de autoriteiten moeten rekening houden met de actor van vervolging, waardoor geen gebruik kan worden gemaakt van binnenlandse bescherming in gevallen waarin de actor van vervolging de staat of een nationale instelling is.

Lid 3 is door slechts acht lidstaten omgezet¹⁷. Technische belemmeringen worden doorgaans als volgt gedefinieerd: het ontbreken van geldige reisdocumenten, de onmogelijkheid om naar het land van herkomst te reizen, het gebrek aan medewerking van de autoriteiten in het land van herkomst en het fysiek onvermogen van de verzoeker door ziekte of zwangerschap.

¹⁵ AT, BG, EE, FI, FR, LT, NL, PL, PT, RO, SK, SI, SE.

¹⁶ CZ, FI, FR, HU, LU, MT, NL, PL, RO.

¹⁷ CY, DE, HU, IE, LU, MT, NL, PT, SI, UK.

Verzoekers die binnen het toepassingsgebied van dit lid vallen, krijgen vaak geen legale status of enkel een gedoogstatus met beperkte sociale rechten.

De beschikbare informatie geeft aan dat er aanzienlijke verschillen bestaan in de toepassing van artikel 8, en in het bijzonder wat de criteria voor de beoordeling van de algemene omstandigheden in het land van herkomst en de toegang tot en de aard van de verleende bescherming betreft. Bepaalde lidstaten (FR, SE) passen het begrip van binnenlandse bescherming bijvoorbeeld doorgaans niet toe voor Tsjetsjeense verzoekers, terwijl in andere lidstaten (bijvoorbeeld DE) de meeste delen van de Russische Federatie worden aanvaard als mogelijke alternatieven voor binnenlandse bescherming. Verschillende lidstaten¹⁸ passen het begrip toe wanneer de staat de actor van vervolging is, maar andere lidstaten, zoals FR, doen dit niet.

5.2. Voorwaarden voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus

5.2.1. Daden van vervolging (artikel 9)

Artikel 9, lid 1, definieert daden van vervolging in de zin van de richtlijn, terwijl artikel 9, lid 2, voorbeelden opsomt van dergelijke daden. FR heeft artikel 9 niet letterlijk omgezet. EE heeft enkel de eerste alinea van artikel 9, lid 1, omgezet en CZ heeft een andere definitie gebruikt. Het tweede lid is door de meeste lidstaten letterlijk omgezet; in één lidstaat (SI) is de lijst als limitatieve lijst overgenomen.

Overeenkomstig artikel 9, lid 3, moet er een oorzakelijk verband zijn tussen de in artikel 10, lid 1, genoemde gronden van vervolging en de daden die als vervolging worden aangemerkt. Verschillende lidstaten (bijvoorbeeld BG, CZ, FR, EL, ES, LU, NL, PL, SK) hebben deze bepaling niet opgenomen in hun wetgeving, waarbij enkele zich beroepen op de gangbare praktijk. Deze gebrekkige omzetting kan beschouwd worden als een gunstiger norm in de zin van artikel 3. In sommige lidstaten hebben rechtbanken namelijk geoordeeld dat aan deze voorwaarde ook is voldaan wanneer er een verband bestaat tussen de daden die als vervolging worden aangemerkt en het ontbreken van bescherming tegen dergelijke daden¹⁹.

5.2.2. Gronden van vervolging (artikel 10)

Artikel 10, lid 1, geeft aanwijzingen voor de beoordeling van de gronden van vervolging die in het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen²⁰ worden genoemd, door middel van een niet-limitatieve lijst van elementen waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van deze gronden. In artikel 10, lid 2, staat dat het niet ter zake doet of de verzoeker het kenmerk vertoont dat aanleiding geeft tot de vervolging, indien dit kenmerk hem door de actor van de vervolging wordt toegeschreven. Met uitzondering van twee lidstaten (CZ, EE) is artikel 10 door alle lidstaten omgezet, terwijl één lidstaat (SI) artikel 10, lid 2, niet heeft omgezet.

Er zijn problemen gemeld met de tenuitvoerlegging van artikel 10, lid 1, onder d), betreffende de criteria voor de beoordeling of een persoon tot een specifieke sociale groep behoort. Deze grond voor bescherming wordt gedefinieerd door twee criteria: de leden van de groep

¹⁸ AT, BE, BG, DE, IE, NL, PL, RO, SK, SI, UK.

¹⁹ AT, BE, BG, DE, EE, HU, LT, NL, SI, SE.

²⁰ Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, als aangevuld met het Protocol van New York van 31 januari 1967.

vertonen een aangeboren kenmerk of een kenmerk dat voor de identiteit of de morele integriteit dermate fundamenteel is dat van de betrokkenen niet mag worden geëist dat zij dit opgeven; en de groep wordt door de gemeenschap als een afwijkende groep beschouwd. Deze criteria worden door sommige lidstaten²¹ als cumulatieve voorwaarden beschouwd, en door andere lidstaten als alternatieve voorwaarden²². Een klein aantal lidstaten (BE, HU, SI, UK) heeft de laatste zin van artikel 10, lid 1, onder d), betreffende de relevantie van genderaspecten, niet omgezet. In bepaalde lidstaten²³ wordt deze bepaling ruim toegepast, waardoor een specifieke sociale groep louter op basis van genderaspecten kan worden gedefinieerd; DE heeft dit expliciet in haar wetgeving opgenomen.

5.3. Voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming

Artikel 15, gelezen in samenhang met artikel 2, onder e), definieert de voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming. Er zijn verschillen waargenomen in zowel de omzetting van artikel 15, als de interpretatie ervan in de lidstaten en in de nationale rechtsgebieden.

Sommige lidstaten (BE, CY, HU en SE) hebben in hun omzetting van artikel 15, onder b), "in zijn land van herkomst" weggelaten; AT verwijst in haar wetgeving bij de definiëring van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming zoals bedoeld in artikel 15, onder a) en b), naar de artikelen 2 en 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de protocollen nr. 6 en 13 bij dit Verdrag; UK neemt "unlawful killing" (wederrechtelijk doden) als bijkomende voorwaarde op om in aanmerking te komen voor subsidiaire bescherming.

Wat de omzetting van artikel 15, onder c) betreft, hebben acht lidstaten²⁴ de kwalificatie "individuele" weggelaten bij de omzetting van de voorwaarde van "ernstige en individuele bedreiging", terwijl FR heeft toegevoegd dat de dreiging ook rechtstreeks moet zijn. In de wetgeving van DE is het begrip "willekeurig geweld" volledig weggelaten. Bovendien wordt in sommige lidstaten (bijvoorbeeld FR, DE en SE) onder de voorwaarde van individuele bedreiging, gelezen in samenhang met het begrip "willekeurig geweld" en met overweging 26, verstaan dat de verzoeker moet aantonen dat hij in zijn land van herkomst een groter risico op ernstige schade loopt dan de rest van de bevolking, of een deel van de bevolking.

Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest van 17 februari 2009 in zaak C-465/07 een interpretatie gegeven van de voorwaarde dat er sprake moet zijn van een "ernstige en individuele bedreiging" (artikel 15, onder c)). Het Hof heeft verduidelijkt onder welke voorwaarden een dergelijke bedreiging kan worden geacht aanwezig te zijn in het geval van een verzoeker die niet specifiek wordt geïdendeerd om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden, en heeft aangegeven hoe de mate van willekeurig geweld in het gewapende conflict kan worden gebruikt als criterium voor het beantwoorden van de vraag of al dan niet sprake is van een ernstige en individuele bedreiging²⁵.

²¹ AT, BE, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, PL, PT, SI, SK, UK.

²² EE, EL, ES, HU, IE, LV, LU, NL, RO, SE.

²³ BE, BG, CZ, FI, FR, HU, IE, LU, ES, SE.

²⁴ AT, BE, CZ, DE, EL, ES, HU, LT.

²⁵ Het Hof werd om een prejudiciële beslissing verzocht over de vraag of pas sprake is van ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van degene die om subsidiaire bescherming verzoekt, indien deze persoon aantoont dat hij specifiek wordt geïdendeerd om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden, en indien dit niet het geval is, aan de hand van welk criterium dan kan worden uitgemaakt of er een dergelijke bedreiging is. Het Hof oordeelde dat het

5.4. Intrekking, beëindiging of weigering tot verlenging van de vluchtelingenstatus en subsidiaire-beschermingsstatus (artikelen 11, 12, 14, 16, 17 en 19)

De bepalingen van de artikelen 11 en 12, gelezen in samenhang artikel 14, leden 1 en 3, betreffende de beëindiging en uitsluiting van de vluchtelingenstatus, en de bepalingen van artikel 16 en artikel 17, leden 1 en 2, gelezen in samenhang met artikel 19, leden 1 en 3, betreffende de beëindiging en uitsluiting van de subsidiaire-beschermingsstatus, zijn bindend voorgeschreven. De wetgeving van een aantal lidstaten laat de beëindiging van de status op basis van de in de bepalingen vermelde gronden echter toe, in de plaats van deze dwingend op te leggen²⁶. De facultatieve grond tot uitsluiting van subsidiaire bescherming in artikel 17, lid 3, is door dertien lidstaten²⁷ omgezet.

Anderzijds hebben bepaalde lidstaten bijkomende of te ruime voorwaarden gesteld voor de beëindiging²⁸ en uitsluiting²⁹. In bepaalde lidstaten kan de vluchtelingenstatus niet worden beëindigd indien niet-overheidsactoren bescherming bieden of indien slechts bescherming wordt geboden in een deel van het land van herkomst³⁰. In enkele andere lidstaten is het niet mogelijk de vluchtelingenstatus (DE, HU, SK) of subsidiaire-beschermingsstatus (HU) te beëindigen wanneer ten gevolge van vervolging of ernstige schade waaraan de verzoeker in het verleden is blootgesteld, sprake is van dwingende redenen.

Wanneer de vluchteling permanent verblijfsrecht is verleend, is in sommige lidstaten de beëindiging van de status nog slechts beperkt of helemaal niet meer mogelijk, ondanks dat aan de voorwaarden voor beëindiging³¹ of uitsluiting³² is voldaan. Verschillende lidstaten kennen geen alternatieve status toe na beëindiging³³ of uitsluiting³⁴. In andere lidstaten kan in bepaalde omstandigheden, zoals bij slechte gezondheid of het gevaar van refolement bij beëindiging³⁵ of uitsluiting³⁶, uitzonderlijk toestemming worden gegeven om te blijven.

Op grond van artikel 14, leden 4 en 5, kunnen de lidstaten onder bepaalde voorwaarden een aan een vluchteling toegewezen status intrekken, beëindigen of weigeren te verlengen, en

bestaan van een ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van degene die om subsidiaire bescherming verzoekt niet afhankelijk wordt gesteld van de voorwaarde dat de verzoeker aantoont dat hij specifiek wordt gevisieerd om redenen die te maken hebben met zijn persoonlijke omstandigheden. Bovendien gaf het Hof aan dat het bestaan van een dergelijke bedreiging in uitzonderlijke gevallen kan worden erkend wanneer de mate van willekeurig geweld in het gewapend conflict zodanig hoog is dat er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat een burger, wanneer hij, afhankelijk van de situatie, naar zijn land van herkomst of naar de relevante regio zou terugkeren, louter door zijn aanwezigheid op het grondgebied van dat land of die regio, een reëel risico zou lopen op bedreiging.

²⁶ BE, IE, UK in het geval van beëindiging, en BE en PL in het geval van uitsluiting van de vluchtelingenstatus.

²⁷ BG, CY, CZ, EE, IE, LU, LV, PL, SK, SI, ES, SE, UK.

²⁸ Met betrekking tot artikel 11: BG, CZ, EE, ES, LT, PT; met betrekking tot artikel 16: BG, DE, LT, PT, SI.

²⁹ Artikel 12: DE, IT, PT, SK, SI, FI, LT, RO, UK; artikel 14, lid 3: CZ, PL; artikel 17: EE, FR, LT, PT, SK, SI, UK.

³⁰ AT, BE, CY, CZ, FR, EL, IE, LV, NL, PL, RO, SK, SI, ES.

³¹ Wat de vluchtelingenstatus betreft: AT, DE, NL, PL; wat de subsidiaire bescherming betreft: NL, PL.

³² Wat de vluchtelingenstatus betreft: DE, NL, PL; wat de subsidiaire bescherming betreft: DE, NL, PL.

³³ Wat de vluchtelingenstatus betreft: BG, CZ, EE, EL, IT, LV, LT, LU, NL, PL, RO; wat de subsidiaire bescherming betreft: BG, CZ, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO.

³⁴ Wat de vluchtelingenstatus betreft: BG, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO; wat de subsidiaire bescherming betreft: BG, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO.

³⁵ BE, CY, FI, DE, HU, IE, PT, SI, ES, SE.

³⁶ AT, BE, CY, CZ, FI, DE, HU, IE, PT, SK, SI, ES, SE, UK.

beslissen geen status te verlenen aan een vluchteling wanneer nog geen besluit in die zin is genomen, in gevallen waarin een persoon een gevaar vormt voor de veiligheid van de lidstaat of de gemeenschap. Artikel 14, lid 6, verplicht de lidstaten die gebruik maken van één of beide van deze mogelijkheden, de betrokken personen ten minste bepaalde in het Verdrag van Genève neergelegde basisrechten toe te kennen. Verschillende lidstaten die één bepaling of beide bepalingen hebben omgezet, hebben echter verzuimd artikel 14, lid 6, in de nationale wetgeving te verwerken³⁷. Bepaalde lidstaten kennen de in het Verdrag van Genève vastgelegde rechten toe ten gevolge van de rechtstreekse werking van het Verdrag van Genève (BE) of om andere niet nader bepaalde redenen (AT), maar dit vormt een ontoereikende omzetting van de bepaling van de richtlijn. Enkel wanneer de begunstigten zulke rechten daadwerkelijk kunnen opeisen voor de rechter of bij overheidsinstanties in een bepaalde lidstaat, kan worden gezegd dat er overeenstemming is met de richtlijn.

Wat de procedurevoorschriften betreft, ligt de bewijslast bij de nationale autoriteiten, die "per geval" moeten aantonen dat een persoon niet langer een vluchteling of een persoon is die voor de subsidiaire-beschermingsstatus in aanmerking komt, of dat nooit geweest is, zoals vereist is krachtens artikel 14, lid 2, en artikel 19, lid 4. Een aantal lidstaten³⁸ heeft verzuimd deze bepalingen om te zetten, of hebben dit enkel gedeeltelijk gedaan.

Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest van 2 maart 2010 een interpretatie gegeven aan artikel 11, lid 1, onder e) en f), en lid 2, inzake beëindiging van omstandigheden³⁹. Op dit moment zijn er twee verzoeken aanhangig om een prejudiciële beslissing betreffende de interpretatie van de bepalingen inzake beëindiging en uitsluiting. Deze verzoeken betreffen met name artikel 12, lid 1, onder a), betreffende de uitsluiting van personen die onder artikel 1 D van het Verdrag van Genève vallen⁴⁰, en de bepalingen van artikel 12, lid 2, en artikel 14, lid 3, over de voorwaarden waaraan moet worden voldaan voor de toepassing van uitsluiting en de relevante gevolgen ervan⁴¹.

5.5. Kenmerken van de internationale bescherming

5.5.1. Algemene bepalingen (artikel 20)

In het eerste lid van dit artikel wordt bepaald dat hoofdstuk VII van deze richtlijn, betreffende de kenmerken van de internationale bescherming, geldt onverminderd de in het Verdrag van

³⁷ AT, BE, BG, IT, LV, LT, NL, UK – IE beroept zich op het algemene beginsel van het nationale recht.

³⁸ AT, BE, BG, CY, CZ, EE, FR, LV, IT, PT, ES, UK.

³⁹ Gevoegde zaken C-175/08. C-176/08. C-178/08 en C-179/08, *Salahadin Abdulla, Hasan, Adem en Rashi, Jama*: Het Hof heeft geoordeeld dat iemand zijn vluchtelingenstatus verliest wanneer, gelet op een ingrijpende en niet-voorbijgaande verandering van omstandigheden in het betrokken derde land, de omstandigheden die ten grondslag lagen aan zijn vrees voor vervolging, niet meer bestaan en hij niet om andere redenen behoeft te vrezen voor vervolging. De bevoegde autoriteiten moeten vaststellen dat de in artikel 7, lid 1, bedoelde actoren van bescherming redelijke maatregelen hebben getroffen om vervolging te voorkomen. Hiertoe moeten zij onder andere beschikken over een doeltreffend juridisch systeem voor de opsporing, gerechtelijke vervolging en bestraffing van handelingen die vervolging vormen, en ervoor zorgen dat de betrokkene in geval van beëindiging van zijn vluchtelingenstatus toegang tot die bescherming zal hebben. De verandering van omstandigheden is "ingrijpend en niet-voorbijgaand" wanneer de factoren die aan de vrees van de vluchteling voor vervolging ten grondslag hebben gelegen, kunnen worden geacht duurzaam te zijn weggenomen. Dit houdt in dat er geen gegronde vrees bestaat om te worden blootgesteld aan daden van vervolging die een ernstige schending van de grondrechten van de mens vormen.

⁴⁰ Zaak C-31/09, *Bolbol Nawras*; v. conclusie van advocaat-generaal Sharpston van 4 maart 2010.

⁴¹ Zaken C-57/09, *Cemalettin Polat* en C-101/09, *Ayhan Ciftci*.

Genève neergelegde rechten. Elke lidstaat heeft dit lid omgezet en er hebben zich geen juridische (of praktische) problemen voorgedaan met betrekking tot de omzetting ervan.

Lid 2 bepaalt dat bij de toepassing van dit hoofdstuk vluchtelingen en personen met de subsidiaire-beschermingsstatus gelijkwaardig zijn, tenzij in de richtlijn anders is aangegeven. In LT en LV is de gelijke behandeling formeel omgezet, maar in de praktijk wordt dit beginsel uitsluitend toegepast tijdens de periode van sociale integratie en hebben de personen met de subsidiaire-beschermingsstatus na afloop van deze periode geen toegang tot bepaalde rechten, aangezien vele algemene wetteksten deze toegang enkel verlenen aan permanente ingezetenen (wat personen met de subsidiaire-beschermingsstatus niet zijn).

5.5.2. *Kwetsbare personen en minderjarigen (artikel 20, leden 3, 4 en 5)*

Artikel 20, lid 3, verplicht de lidstaten bij de toepassing van hoofdstuk VII rekening te houden met de specifieke situatie van bepaalde kwetsbare groepen (opgesomd in een niet-limitatieve lijst). Enkele lidstaten hebben artikel 20, lid 3, niet in hun nationale wetgeving opgenomen (BE, CZ, EE, LU, NL, RO, UK). Voorts vermelden de bepalingen die gelden in sommige lidstaten, en die formeel werden omgezet of een toepassing zijn van reeds bestaande wetgeving (bijvoorbeeld AT, DE, FI, LT, NL, SE), niet expliciet alle in lid 3 opgesomde categorieën. Bovendien worden in LT kwetsbare groepen enkel vermeld met betrekking tot de periode van sociale integratie, terwijl de algemene sociale wetgeving niet altijd dergelijke bepalingen bevat betreffende vluchtelingen of personen met de subsidiaire-beschermingsstatus. In SK wordt de situatie van kwetsbare groepen op sommige gebieden, zoals gezondheidszorg, volledig aan de praktijk overgelaten. In PT is, behalve voor niet-begeleide minderjarigen, alleen bepaald dat op toereikende wijze rekening moet worden gehouden met de situatie van kwetsbare personen. Anderzijds hebben ES, LT en NL het toepassingsgebied van de bepaling verruimd door respectievelijk ook slachtoffers van mensenhandel, families met drie of meer minderjarige kinderen of met één of twee kinderen jonger dan achttien, en personen met psychologische problemen, op te nemen in hun wetgeving.

Artikel 20, lid 4, verplicht de lidstaten slechts na een individuele beoordeling van de situatie van kwetsbare personen in de zin van lid 3, de bijzondere behoeften van deze personen te erkennen. Twaalf lidstaten hebben deze bepaling niet omgezet in nationaal recht⁴².

Artikel 20, lid 5, dat bepaalt dat bij de uitvoering van hoofdstuk VII de lidstaten zich primair moeten laten leiden door het belang van het kind, is niet omgezet door BE, ES, IE, NL en UK.

5.5.3. *Beperking van voorzieningen – artikel 20, leden 6 en 7*

Op grond van deze twee leden kunnen de lidstaten de voorzieningen voor vluchtelingen en personen met de subsidiaire-beschermingsstatus beperken wanneer de beschermingsstatus is verkregen op basis van activiteiten die uitsluitend of in hoofdzaak ten doel hadden bescherming te krijgen. Deze bepalingen zijn enkel door BG, CY en MT omgezet.

5.5.4. *Bescherming tegen refoulement*

Artikel 21, lid 1, dat bepaalt dat de lidstaten het beginsel van non-refoulement moeten eerbiedigen met inachtneming van hun internationale verplichtingen, is door alle lidstaten

⁴² BE, BG, CZ, EE, ES, IE, LT, LU, LV, NL, RO, UK.

opgenomen in hun nationale wetgeving. De optionele bepaling van artikel 21, lid 2, inzake de uitzonderingen op het beginsel van non-refoulement waarin het Verdrag van Genève voorziet, is door alle landen, op een paar na (CZ, FI, FR, HU, IE, SK, SI) omgezet, terwijl BE enkel de optionele bepaling onder a) heeft opgenomen.

De optionele bepaling van artikel 21, lid 3, die de lidstaten de mogelijkheid biedt de verblijfstitel van een vluchteling op wie de uitzonderingen op het beginsel van non-refoulement opgesomd in lid 2, van toepassing zijn, in te trekken, te beëindigen of weigeren te verlengen of te verstrekken, is door een klein aantal lidstaten omgezet (EE, ES, FI, LV, LT, UK).

5.5.5. *Informatie*

Op grond van artikel 22 zijn de lidstaten verplicht personen met een beschermingsstatus zo spoedig mogelijk nadat hen de desbetreffende status is toegekend toegang te verlenen tot informatie betreffende de rechten en plichten die verband houden met die status, en dit in een voor hen begrijpelijke taal. Deze bepaling is niet omgezet door AT, BE, FR, LT en RO. De relevante nationale bepalingen geven niet altijd aan dat dergelijke toegang tot informatie "zo spoedig mogelijk" nadat de status is verleend, moet worden verschaft (BG), dat de informatie moet worden gegeven in een voor de begunstigde van de internationale bescherming begrijpelijke taal (EE), of wat de verstrekte informatie moet omvatten (ES, FI).

5.5.6. *Instandhouding van het gezin*

Artikel 23 stelt de voorwaarden vast inzake instandhouding van het gezin van personen die internationale bescherming genieten, en meer bepaald de toekenning van bepaalde rechten en voordelen aan hun gezinsleden die al aanwezig zijn op het grondgebied van een bepaalde lidstaat. Het toepassingsgebied van deze voorwaarden is vastgelegd in de bepalingen van artikel 2, onder h) en artikel 23, lid 5.

De personen die met het oog op de instandhouding van het gezin als gezinsleden beschouwd worden van de personen die internationale bescherming genieten, zijn gedefinieerd in artikel 2, onder h). Deze bepaling stelt twee algemene voorwaarden: dat het gezin al bestond in het land van herkomst en dat de gezinsleden aanwezig zijn in de betrokken lidstaat. De eerste voorwaarde is door de meeste lidstaten⁴³ omgezet, de tweede enkel door BE, ES, LT, LU en NL.

Voor het verlenen van voordelen in de zin van de artikelen 24 tot en met 34 van de richtlijn, beschouwen bepaalde lidstaten niet-gehuwde partners met een duurzame relatie niet als leden van hetzelfde gezin (bijvoorbeeld in CY, HU, IE, LV, MT, PL, RO), terwijl dat in andere lidstaten wel het geval is (bijvoorbeeld in BG, CZ, ES, FI, LT, LU, NL, PT, SE, UK). De richtlijn laat dergelijke verschillen toe, aangezien de behandeling van niet-gehuwde paren wordt overgelaten aan de wetgeving of praktijk van de lidstaten, op voorwaarde dat de uitvoeringsmaatregelen stroken met de grondrechten, met name het beginsel van non-discriminatie waar uitdrukkelijk op wordt gewezen in de overwegingen 10 en 11 en dat is vastgelegd in artikel 21 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, inclusief non-discriminatie op grond van seksuele geaardheid.

⁴³ AT, BE, BG, EE, ES, DE, LU, LV, LT, NL, PT, RO, SI, SK, SE, UK.

Op grond van artikel 23, lid 5, kunnen de lidstaten de definitie van gezinsleden verruimen met 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. Deze bepaling is formeel omgezet (BE, BG, CY, CZ, EL, FI, IE, PT) of via reeds bestaande voorschriften (AT en SE).

Met betrekking tot de instandhouding van het gezin hebben bepaalde lidstaten categorieën toegevoegd, zoals meerderjarige niet-gehuwde kinderen, onder bepaalde voorwaarden, waaronder afhankelijkheid door fysieke of geestelijke gezondheid (bijvoorbeeld BG, EE, IE, SE) of het ontbreken van financiële middelen (EL). Sommige lidstaten aanvaarden ook ouders en/of grootouders die financieel afhankelijk zijn (bijvoorbeeld CY, EE, EL, HU, IE, SE), broers of zussen die afhankelijk zijn en/of leiden aan een geestelijke of lichamelijke handicap (bijvoorbeeld HU, IE), een ander afhankelijk lid van de familie (IE, ES) of ouders van niet-begeleide minderjarigen (bijvoorbeeld CY, HU).

Slechts één lidstaat maakt gebruik van de door artikel 23, lid 2, geboden mogelijkheid om specifieke voorwaarden toe te passen voor de toekenning van voordelen aan gezinsleden van personen met de subsidiaire-beschermingsstatus (PL).

5.5.7. *Verblijfstitels – artikel 24*

Op grond van artikel 24 wordt vluchtelingen en personen met de subsidiaire-beschermingsstatus zo spoedig mogelijk na de toekenning van de status een verblijfstitel verstrekt die respectievelijk ten minste drie jaar of één jaar geldig is en kan worden verlengd, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten.

Een aantal lidstaten kent een verblijfstitel voor vluchtelingen toe die langer dan drie jaar geldig is (AT, BE, BG, FI, HU, IE, LT, SI, SE, UK). Ten minste zeven lidstaten verstrekken personen met de subsidiaire-beschermingsstatus een verblijfstitel die langer dan de in de richtlijn vastgestelde minimumperiode van één jaar geldig is: twee jaar (PL), drie jaar (BG, IE, SI), vier jaar en langer (HU, LV, NL, UK).

5.5.8. *Reisdocumenten – artikel 25*

Artikel 25, lid 2, bepaalt dat de lidstaten aan personen met de subsidiaire-beschermingsstatus die geen nationaal paspoort kunnen verkrijgen documenten verstrekken waarmee zij kunnen reizen, ten minste indien om ernstige humanitaire redenen hun aanwezigheid in een andere staat is vereist, tenzij dwingende redenen van nationale veiligheid of openbare orde zich daartegen verzetten. Slechts drie lidstaten⁴⁴ passen deze beperking met betrekking tot de reismotieven toe (AT, ES, LU).

5.5.9. *Toegang tot werk – artikel 26*

Een grote meerderheid van de lidstaten geeft vluchtelingen alsook personen met de subsidiaire-beschermingsstatus toegang tot de arbeidsmarkt. Slechts drie lidstaten (CY, DE and LU) maken gebruik van de mogelijkheid om de in artikel 26, lid 3, toegestane beperking toe te passen. Er zijn verschillende problemen gemeld met betrekking tot de toegang van personen met de subsidiaire-beschermingsstatus tot werkgebonden onderwijsaanbod voor

⁴⁴ Van de negentien lidstaten die hebben gereageerd op het onderzoek van de Commissie.

volwassenen, beroepsopleiding en praktische werkervaring (CY, CZ, EE, LT, SK, SI, UK). Anderzijds kennen andere lidstaten aan personen met de subsidiaire-beschermingsstatus en vluchtelingen dezelfde rechten toe als aan eigen onderdanen (bijvoorbeeld FI, IE, RO).

5.5.10. Toegang tot onderwijs – artikel 27

Overeenkomstig artikel 27, lid 3, moeten vluchtelingen en personen met de subsidiaire-beschermingsstatus wat de erkenning van buitenlandse diploma's, getuigschriften en andere bewijzen van officiële kwalificaties betreft, dezelfde behandeling krijgen als eigen onderdanen. Verschillende lidstaten hebben deze bepaling niet omgezet (bijvoorbeeld BG, LT, UK). In de praktijk hebben zich al herhaaldelijk problemen gesteld ten gevolge van het feit dat personen die internationale bescherming genieten vaak geen bewijsstukken van hun kwalificaties kunnen voorleggen.

5.5.11. Sociale voorzieningen – artikel 28

Bepaalde lidstaten⁴⁵ beperken overeenkomstig artikel 28, lid 2, de toegang tot sociale bijstand voor personen met de subsidiaire-beschermingsstatus tot de meest fundamentele prestaties. LT sluit personen met de subsidiaire-beschermingsstatus op basis van hun tijdelijke verblijfstitel uit van sociale voorzieningen. Wat kinder- en studietoelagen betreft, stelt DE voor personen met de subsidiaire-beschermingsstatus de bijkomende voorwaarde dat de betrokkenen drie jaar legaal in het land moeten verblijven.

5.5.12. Gezondheidszorg – artikel 29

Enkel LT en MT passen de mogelijkheid toe waarin artikel 29, lid 2, voorziet, namelijk de beperking van de toegang van personen met de subsidiaire-beschermingsstatus tot de meest fundamentele prestaties. In AT is door het federale systeem het niveau van de voorzieningen waarop personen met de subsidiaire-beschermingsstatus recht hebben afhankelijk van de regio waarin zij verblijven. In DE bestaat in het geval van subsidiaire bescherming geen toegang tot specifieke voordelen wat medische behandeling betreft. Verschillende lidstaten (bijvoorbeeld BG, EE, CZ, UK) hebben de in artikel 29, lid 3, vastgestelde verplichting om passende gezondheidszorg te voorzien voor personen die internationale bescherming genieten en die bijzondere behoeften hebben, niet omgezet, en in andere lidstaten verloopt de toepassing problematisch (bijvoorbeeld LV, LT, IE, ES, RO).

5.5.13. Toegang tot huisvesting – artikel 31

Verschillende lidstaten (bijvoorbeeld AT, IE, LV, PL, SI) stellen gunstiger normen vast, om te beantwoorden aan de in artikel 21 van het Verdrag van Genève vastgestelde normen, die een zo gunstig mogelijke behandeling vereisen. In bepaalde lidstaten (bijvoorbeeld IE, RO en SE) krijgen personen die internationale bescherming genieten wat huisvesting betreft dezelfde rechten als eigen onderdanen.

5.5.14. Toegang tot integratievoorzieningen – artikel 33

Ten minste zestien lidstaten⁴⁶ maken wat de toegang tot integratievoorzieningen betreft geen onderscheid tussen vluchtelingen en personen met de subsidiaire-beschermingsstatus. De

⁴⁵ Bijvoorbeeld AT, DE, LU, LV, PT, SK.

⁴⁶ BG, BE, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, PT, RO, SI, SE, UK.

integratieprogramma's die worden aangeboden zijn soms echter zeer beperkt en omvatten in sommige gevallen enkel taalcursussen of financiële leningen. In HU wordt toegang van personen die internationale bescherming genieten tot integratieprogramma's op discretionaire basis verleend en zijn de programma's door het ontbreken van uitvoeringsmaatregelen ondoeltreffend. De wettelijke voorschriften in BG zijn vaag en volstaan niet om duurzame programma's op te stellen. Verschillende lidstaten (bijvoorbeeld EE, IE, LV) voorzien niet formeel in integratieprogramma's voor personen die internationale bescherming genieten. In enkele van deze landen hebben personen die internationale bescherming genieten echter wel toegang tot integratievoorzieningen (bijvoorbeeld IE).

6. CONCLUSIE

Er zijn verschillende gevallen van onvolledige en/of onjuiste omzetting van de richtlijn vastgesteld. Dit omvat ook de toepassing van normen die lager liggen dan die welke door de richtlijn zijn vastgesteld. Er zijn tekortkomingen vastgesteld in de bepalingen van de richtlijn zelf, die, vanwege het vage en dubbelzinnige karakter van verschillende begrippen, zoals actoren van bescherming, binnenlandse bescherming en het behoren tot een bepaalde sociale groep, door de lidstaten verschillend kunnen worden geïnterpreteerd. Hierdoor bestaan belangrijke verschillen in de manier waarop lidstaten bescherming toekennen en in welke vorm zij dat doen. Bovendien wordt in beroep een groot aantal beslissingen die in eerste aanleg zijn genomen op basis van criteria die onvoldoende duidelijk en nauwkeurig zijn, herroepen.

De evaluatie van de toepassing van de richtlijn toont aan dat in de praktijk, voor wat de inhoud van de verleende bescherming betreft, weinig lidstaten gebruikmaken van de mogelijkheid om een onderscheid te maken tussen vluchtelingen en personen met de subsidiaire-beschermingsstatus. Anderzijds verschilt het niveau van bescherming in de lidstaten, hetgeen de asielstromen beïnvloedt en secundaire stromen veroorzaakt.

Uit dit verslag blijkt dat de doelstelling van gelijke regels met betrekking tot de erkenning en de status van personen die internationale bescherming genieten en tot de inhoud van de verleende bescherming, tijdens de eerste harmonisatiefase niet volledig bereikt is.

De Commissie zal alle gevallen waarin problemen met de omzetting en/of toepassing zijn vastgesteld, blijven onderzoeken en opvolgen. Zij blijft streven naar een correcte toepassing van de in de richtlijn vastgestelde gemeenschappelijke normen, in het bijzonder ten aanzien van de eerbiediging van de rechten die zijn neergelegd in het EU-handvest van de grondrechten, en naar beperking van de ruimte voor verschillen. De verschillen in de toepassing van de richtlijn die het gevolg zijn van het vage en dubbelzinnige karakter van de bepalingen zelf, kunnen enkel worden verholpen door een wijziging van de relevante bepalingen. Op basis van een grondige evaluatie van de toepassing van de richtlijn heeft de Commissie op 21 oktober 2009 een voorstel goedgekeurd voor de herschikking van de erkenningsrichtlijn teneinde de vastgestelde tekortkomingen te verhelpen.