

**Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus”**

(2001/C 193/16)

De Raad heeft op 11 december 2000 besloten, overeenkomstig de bepalingen van artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over het voornoemde voorstel.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 6 april 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Melicias.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 381e zitting van 25 en 26 april 2001 (vergadering van 26 april) het volgende advies uitgebracht, dat met 98 stemmen vóór, bij 2 onthoudingen, werd goedgekeurd.

## 1. Inleiding

1.1. Het Economisch en Sociaal Comité moet advies uitbrengen over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus”<sup>(1)</sup>.

1.2. Het Comité is ervan overtuigd dat het hier gaat om een noodzakelijke en positieve stap in de richting van „een gemeenschappelijk asielbeleid, dat een gemeenschappelijk Europees asielstelsel omvat” en „een wezenlijk aspect” is van „de doelstelling van de Europese Unie om geleidelijk een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen, die openstaat voor diegenen die onder druk van de omstandigheden op wettige wijze in de Europese Gemeenschap bescherming zoeken” (eerste overweging).

1.3. Het onderhavige voorstel voor een richtlijn brengt de conclusies van Tampere in praktijk, volgens welke „in het kader van dit stelsel op korte termijn gemeenschappelijke normen voor een eerlijke en doeltreffende asielprocedure moesten worden opgesteld” (derde overweging).

1.4. Voorts kunnen „de lidstaten aan de hand van de in deze richtlijn vervatte minimumnormen een eenvoudig en snel systeem opzetten waarmee asielerzoekers overeenkomstig de internationale verplichtingen en de grondwetten van de lidstaten snel en naar behoren kunnen worden behandeld” (zesde overweging).

## 2. Algemene opmerkingen

2.1. Het Comité wil de aandacht vestigen op de volgende aspecten van het voorstel:

2.1.1. In het onderhavige voorstel voor een richtlijn wordt expliciet verwezen naar het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen, alsook naar het Protocol van New York van 1967, met name naar het gaat om de definitie van vluchteling (artikel 2, sub b) van het voorstel voor een richtlijn); hiermee wordt het belang van dit internationale rechtsinstrument voor mens en mensheid

benadrukt. Het Comité is van mening dat alle EU-landen het Verdrag van Genève op dezelfde manier moeten interpreteren, wil er sprake zijn van een uniforme toepassing van het gemeenschappelijk asielbeleid in Europa.

2.1.1.1. Er zij op gewezen dat het Verdrag van Genève een mensenrechteninstrument is. De verwijzing in de inleiding naar de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 1948 versterkt de idee dat de bescherming van vluchtelingen als integrerend onderdeel van de bescherming van de rechten van de mens moet worden beschouwd, omdat de oorsprong en de basis ervan in de bescherming van de waardigheid en de fundamentele rechten van alle mensen liggen.

2.1.2. Behalve naar het bovenvermelde Verdrag moet volgens het Comité in het voorstel voor een richtlijn ook worden verwezen naar andere, ter zake relevante internationale overeenkomsten, zoals het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, de Overeenkomst inzake de rechten van het kind, en het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle vormen van discriminatie van vrouwen.

2.1.3. Ook wordt in dit voorstel voor een richtlijn verwezen naar de activiteit van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen (UNHCR), nl. in artikel 13, lid 1, sub b); artikel 7, sub c); artikel 15, lid 4, en artikel 17, sub a) en b). Vooral de toezichthoudende taak in het kader van artikel 35 van het Verdrag van Genève is van belang, op grond waarvan de UNHCR in elke fase van de procedure in verband met een asielerzoek als vertegenwoordiger bij ongeacht welke bevoegde autoriteit kan optreden (artikel 17, sub c).

2.2. Onverminderd de specifieke rol van de UNHCR en andere gespecialiseerde organisaties op dit gebied en gelet op het feit dat het Europees ESC een raadgevend orgaan is dat bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende geledingen van het maatschappelijk middenveld en een steeds grotere rol speelt als „spreekbuis van de Europese maatschappelijke organisaties” of, desgewenst, als „bruggenhoofd tussen Europa en het maatschappelijk middenveld”, is het Comité het orgaan bij uitstek om de betrokkenheid van de civiele samenleving bij dit onderwerp te vergroten.

<sup>(1)</sup> COM(2000) 578 def.

2.3. Overeenkomstig artikel 13, lid 1, sub b), moeten de beslissingsautoriteiten „toegang hebben tot nauwkeurige en actuele informatie uit verschillende bronnen, met inbegrip van de UNHCR, over de situatie in de landen van herkomst van de asielzoekers en in de doorreislanden”. In verband hiermee denkt het Comité dat informatie over het land van herkomst van de asielzoeker, alsook over de landen waar hij door gereisd is, tevens moet kunnen worden verstrekt door maatschappelijke organisaties in de lidstaat die de asielaanvraag onderzoekt. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan Amnesty International, International Medical Assistance (IMA), het Rode Kruis en „Artsen zonder Grenzen”, evenals andere humanitaire organisaties die in elke lidstaat dit soort informatie kunnen verschaffen.

### 3. Bijzondere opmerkingen

3.1. Ook op de formulering van artikel 2 valt het een en ander aan te merken, met name wat betreft de volgende punten:

- punt i): overeenkomstig artikel 1 A van het Verdrag van Genève wordt de vluchtelingenstatus erkend, en niet toegekend, door een lidstaat. Zie in verband hiermee het „Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status”, UNHCR, Genève, 1992, paragraaf 28.
- punt l): artikel 33, lid 2, van het Verdrag van Genève heeft geen betrekking op de kwestie van „intrekking van de vluchtelingenstatus”, zoals in dit punt wordt betoogd, maar wel op een uitzondering op het verbod om iemand uit te zetten of uit te wijzen.

3.2. Er moet derhalve op worden toegezien dat in de tekst van het voorstel voor een richtlijn op de volgende aspecten wordt gelet:

3.2.1. Artikel 4, lid 1, bevat een uitermate belangrijke waarborg, omdat hier wordt bepaald dat een asielverzoek niet aan formaliteiten vooraf wordt onderworpen. Afgezien van het feit dat in punt 6 van de preambule wordt gesteld dat „de lidstaten aan de hand van de in de onderhavige (ontwerp)richtlijn vervatte minimumnormen een eenvoudig en snel systeem kunnen opzetten”, moet dit een rechtvaardig systeem zijn dat er juist voor zorgt dat alle asielaanvragen in aanmerking worden genomen, ongeacht het moment waarop of de termijn

waarbinnen de aanvraag wordt of moet zijn ingediend en los van de vraag of al dan niet aan de eventueel vereiste formaliteiten is voldaan.

3.2.2. Gezien de aard en het humanitaire doel van het asielrecht zijn vrije en onbeperkte toegang tot het grondgebied en de asielprocedure fundamentele waarborgen die de lidstaten moeten trachten te verwezenlijken.

3.2.3. Indien dit recht een communautair recht wordt, lijkt het opportuun in artikel 2, sub b) te verwijzen naar artikel 3 van Protocol 4 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens.

3.2.3.1. Ook dient te worden gewezen op de veronderstelling in artikel 2, sub b), in fine. Deze veronderstelling is belangrijk omdat hiermee een groot gewicht wordt toegekend aan het asielrecht, dat niets afdoet aan andere aanvullende vormen van bescherming maar hierop voorrang krijgt. In sommige lidstaten is het immers gebruikelijk om in het geval van een asielaanvraag een beroep te doen op aanvullende vormen van bescherming.

3.2.3.2. Hetzelfde geldt voor lid 3 van artikel 3 en paragraaf 17 van de preambule. Gevolg hiervan is dat de lidstaten moeten omschrijven in welke gevallen sprake is van andere vormen van aanvullende bescherming.

3.2.3.3. Het is werkelijk van groot belang duidelijk te stellen dat „elke verklaring waaruit blijkt dat een persoon bescherming tegen vervolging wenst of elke aanwijzing of uitlating waaruit blijkt dat hij vreest naar zijn land te worden teruggezonden, derhalve als asielverzoek moet worden behandeld” (zie de Toelichting, artikel 4, blz. 12, van het voorstel voor een richtlijn).

### 3.2.4. Artikel 7, sub b), gebruik van tolk

3.2.4.1. Eén van de waarborgen van de asielprocedure moet zijn dat de bevoegde autoriteiten of asielzoekers gebruik moeten kunnen maken van de diensten van een tolk, ongeacht de aard van de dienst of het stadium van de procedure. De tolk moet bevoegd, gekwalificeerd en onpartijdig zijn. Ondanks het commentaar van sommige lidstaten dat dit een dure aangelegenheid zal worden, stelt het Comité voor dat de diensten van een tolk steeds met overheidsgeld worden betaald, telkens wanneer de bevoegde autoriteiten of de asielzoekers daartoe een verzoek indienen; het gaat immers niet aan dat de autoriteiten beslissen over het al dan niet inroepen van de inschakeling van een tolk. Voor de financiering van de diensten van een tolk moeten de lidstaten een beroep kunnen doen op het Europees Vluchtelingenfonds, dat nu juist werd opgericht om de ontvangst en de integratie van asielzoekers in de lidstaten te ondersteunen.

3.2.4.2. Een dergelijke werkwijze is noodzakelijk omdat anders één van de beoogde nuttige effecten van dit voorstel voor een richtlijn (vaststelling van minimale procedurevoorschriften) niet wordt verwezenlijkt. Door gebrek aan goede vertolking kan het gebeuren dat de asielzoeker zijn of haar verzoek niet op de juiste wijze kan indienen, wat een fundamentele voorwaarde is om de zaak terdege te kunnen doorgronden en het bijbehorende asielrecht te kunnen waarborgen.

3.2.4.3. Hetzelfde geldt voor de artikelen 10, lid 3, sub b) (niet-begeleide minderjarigen), 19 (verantwoordelijkheid van de andere lidstaat voor het onderzoek van het asielverzoek) en 8, lid 7.

3.2.4.4. Ten aanzien van het hier besproken artikel 7, sub c), is het Comité van mening dat de tekst van het voorstel verder moet reiken. De asielzoeker moet niet alleen in elke fase van de procedure contact kunnen opnemen met de UNHCR of andere organisaties die namens de UNHCR optreden, maar moet ook in contact kunnen treden met erkende niet-gouvernementele organisaties (ngo's) die tot doel hebben het asielrecht te beschermen en te bevorderen.

### 3.2.5. Artikel 8, lid 2 (persoonlijk onderhoud)

3.2.5.1. Wat het laatste deel van dit artikel betreft: hoe moet de ambtenaar de asielzoeker verzoeken zijn instemming te verlenen? Het Comité stelt derhalve voor dit laatste deel te schrappen, of dit artikel als volgt te herformuleren: „de ambtenaar moet de schriftelijke weergave van het onderhoud aan de asielzoeker voorlezen en mededelen dat hij/zij hierop ook in de toekomst, indien nodig, altijd nog een beroep kan doen.” Ook moet in het voorstel worden vermeld dat de asielzoeker recht heeft op een kopie van de schriftelijke weergave van het onderhoud, welke kopie naar behoren dient te worden gevalideerd volgens de gebruikelijke bepalingen in het gastland (bijvoorbeeld, door de handtekening van de asielzoeker op elke pagina).

3.2.5.2. In feite sluit dit tweede lid aan bij lid 6 van hetzelfde artikel, waarin wordt bepaald dat iedere asielzoeker, bij een normale procedure, de gelegenheid krijgt om binnen een redelijke termijn de schriftelijke weergave van een persoonlijk onderhoud over de inhoud van het asielverzoek in te zien en hierover eventuele opmerkingen te maken.

3.2.5.3. Ten aanzien van dit zesde lid van artikel 8 vindt het Comité dat deze mogelijkheid tot inzage van de schriftelijke weergave van het onderhoud en het maken van eventuele opmerkingen hierover ook moet gelden bij de versnelde procedure, wat de „redelijke termijn” noodzakelijkerwijs korter maakt.

3.2.5.4. Wat lid 7 van artikel 8 betreft, acht het Comité enige verduidelijking op zijn plaats: aangezien hier wordt gesteld dat de lidstaten ervoor dienen te zorgen „dat een keuze van de betrokkene mannelijke of vrouwelijke ambtenaar en tolk worden aangewezen voor het persoonlijk onderhoud over de inhoud van het asielverzoek” wanneer er aanwijzingen

zijn dat zulks anders voor de betrokkene moeilijkheden oplevert, rijst de vraag of de asielzoeker uitsluitend het recht heeft om voor een mannelijke of vrouwelijke tolk te kiezen. Dat lijkt niet de beste oplossing om tijdens het onderhoud de noodzakelijke vertrouwelijke sfeer te scheppen die de asielzoeker zijn of haar barrières moet laten overwinnen. Met het oog hierop moet de betrokkene zowel in het geval van de ambtenaar als de tolk kunnen kiezen of hij/zij zich door een man dan wel een vrouw laat interviewen.

3.2.5.5. In verband hiermee zij tevens gewezen op het bepaalde in lid 2 van artikel 10 van het voorstel voor een richtlijn, waarin expliciet wordt verwezen naar het persoonlijk onderhoud van alleenstaande minderjarigen, en waarin wordt voorgesteld dat de lidstaten er zorg voor dragen dat het onderhoud wordt gevoerd door een ambtenaar die „is opgeleid om in te spelen op de bijzondere behoeften” van deze kwetsbare groep, wat overeenkomt met het bepaalde in artikel 14, lid 1, sub c) van het voorstel. Ook stelt het Comité voor om, overeenkomstig de „Statement of Good Practice” (die deel uitmaakt van het programma voor „Separated Children in Europe”, een gezamenlijk initiatief van de internationale organisatie „Save the Children” en de UNHCR, waarin duidelijk wordt aangegeven welk beleid en welke handelwijze moeten worden gevolgd om de rechten van alleenstaande kinderen in Europa te doen naleven en te beschermen), alleenstaande kinderen het recht te geven om bij elk onderhoud of telkens wanneer zij gebruik moeten maken van bepaalde diensten de beschikking te geven over tolken die de taal van zijn/haar keuze spreken.

3.2.5.6. Om redenen van transparantie en strikte naleving van de procedure zou de asielzoeker volgens het Comité ook toegang moeten hebben tot de informatie die bepalend is voor het besluit over een eventuele aanvraag, m.n. de informatie over zijn of haar land van herkomst.

3.2.5.7. Zo lijkt het ons ook een goede zaak dat de ambtenaar waarover in artikel 8, lid 1, wordt gesproken, deel uitmaakt van de beslissingsautoriteit.

### 3.2.6. Artikel 9 (Rechtsbijstand)

3.2.6.1. Het Comité is van mening dat rechtsbijstand in alle fases van de procedures (ontvankelijkheid, normale en versnelde procedure) gratis moet zijn en niet alleen na een afwijzende beslissing van een beslissingsautoriteit, zoals in lid 4 wordt bepaald. Asielzoekers zijn in feite kwetsbare personen die niets over de rechtsprocedure weten en derhalve een rechtskundig vertegenwoordiger nodig hebben.

3.2.6.2. Zo is het Comité tevens van oordeel dat de rechtskundig vertegenwoordiger ook in het geval van een versnelde procedure, net zoals bij de normale procedure (artikel 9, lid 3), bij het persoonlijke onderhoud aanwezig moeten kunnen zijn.

3.2.6.3. Gezien het bepaalde in artikel 23, lid 3, en 29, lid 3 (de mogelijkheid dat de autoriteit een besluit neemt zonder dat in een normale of een versnelde procedure een persoonlijk onderhoud heeft plaatsgehad), stelt het Comité voor duidelijk vast te leggen dat de autoriteit te allen tijde tot een persoonlijk onderhoud moet overgaan. Een asielverzoek moet immers met zoveel mogelijk zorg worden bestudeerd, zodat een rechtvaardige beslissing kan worden genomen.

3.2.6.4. Lid 2 van artikel 9 mag niet worden gebruikt om asielzoekers het recht op advies te ontnemen. Het kan gebeuren dat advocaten die in asielrecht zijn gespecialiseerd, in bepaalde situaties of fases van de procedure niet beschikbaar zijn. Asielzoekers moeten ook een beroep kunnen doen op aanvullend advies van bijvoorbeeld medewerkers van ngo's die actief zijn op dit terrein.

### 3.2.7. Artikel 10 (niet-begeleide minderjarigen)

3.2.7.1. Het Comité is van mening dat de woorden „zo snel mogelijk” uit de tekst van lid 1, sub a) van dit artikel moeten worden geschrapt. Uitgaande van het beginsel van het hoogste belang van de minderjarige (artikel 3 van het VN-Verdrag van de rechten van het kind) moeten de lidstaten ervoor zorgen dat een wettelijke voogd of rechtskundig raadsman wordt aangewezen om de minderjarige bij het onderzoeken van het asielverzoek bij te staan en te vertegenwoordigen; dit moet gebeuren vóór het persoonlijk onderhoud, om te kunnen bijdragen aan de sub b) omschreven situatie.

3.2.7.2. Ook is het Comité van oordeel dat, met het oog op de beginselen van de onder paragraaf 3.2.5.5 van dit advies genoemde „Statement of Good Practice”, alleenstaande minderjarigen het recht op een asielprocedure niet mag worden ontnomen en dat zij, zodra hun aanvraag ontvankelijk is verklaard, tot een normale procedure moeten worden toegelaten, waarbij de bijzondere garantie wordt gegeven dat het principe van „het voordeel van de twijfel” zal worden toegepast.

3.2.7.3. Ook dient rekening te worden gehouden met de specifieke kenmerken van de kwetsbare situatie waarin alleenstaande minderjarigen zich bevinden, vooral wat het persoonlijk onderhoud betreft.

3.2.7.4. Voorts zij erop gewezen dat geen melding wordt gemaakt van andere kwetsbare gevallen, zoals alleenstaande ouderen en, in het bijzonder, vrouwen die het slachtoffer zijn geworden van misbruik.

3.2.7.4.1. In artikel 28 van hoofdstuk V (Extra waarborgen voor alleenstaande minderjarigen en voor vrouwen) van de resolutie over minimumnormen voor asielprocedures van juni 1995 wordt hiernaar specifiek verwezen.

3.2.7.4.2. Vrouwen, evenals kinderen en jongeren, zijn vaak het slachtoffer van met name seksueel geweld.

3.2.7.4.3. Zo wordt in conclusie nr. 39 van het Uitvoerend Comité van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor vluchtelingen (EXCOM), die nog steeds actueel is, erkend dat de bijzondere kenmerken van deze situatie aandacht verdienen.

3.2.7.4.4. Het Comité is dan ook van mening dat de richtlijn een artikel zou moeten bevatten waarin wordt erkend dat asielzoekers die een traumatische ervaring achter de rug hebben als gevolg van marteling, verkrachting of andere vormen van fysiek en/of seksueel geweld, zich in een buitengewoon kwetsbare situatie bevinden en bijzondere aandacht en begeleiding moeten krijgen, met name psychologische en/of gespecialiseerde psychiatrische hulp, waarbij te allen tijde het principe van „het voordeel van de twijfel” moet gelden.

3.2.7.4.5. In dit geval lijkt het, gezien de bijzondere situatie en de kwetsbaarheid van deze asielzoekers, minder gewenst de versnelde procedure toe te passen wanneer het om het eerste verzoek gaat dat in één van de lidstaten is ingediend.

### 3.2.8. Artikel 13, sub b) (de beslissingsautoriteiten moeten toegang hebben tot nauwkeurige en actuele informatie over de situatie in de landen van herkomst van de asielzoekers en in de doorreislanden)

3.2.8.1. Zoals hierboven vermeld, stelt het Comité voor om behalve de UNHCR ook organisaties als Amnesty International, International Medical Care (IMC), het Rode Kruis en Artsen zonder Grenzen te vermelden, evenals andere humanitaire en maatschappelijk representatieve organisaties, die in elke lidstaat dit soort informatie kunnen verstrekken. Het doel hiervan is het besluit over de asielaanvraag met zoveel mogelijk serieuze, objectieve, onafhankelijke en humanitair zinvolle informatie te onderbouwen.

3.2.8.2. Gezien de toename van het aantal asielverzoeken om religieuze redenen (vervolging) en de specifieke aard hiervan, lijkt het opportuun aan artikel 13, sub c) de mogelijkheid toe te voegen om ook de desbetreffende religieuze gemeenschap om advies te vragen.

3.2.9. Het Comité is zeer te spreken over het belang dat in het onderhavige voorstel voor een richtlijn wordt gehecht aan een goede en doelgerichte opleiding van het personeel dat verantwoordelijk is voor de nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit deze richtlijn (artikelen 13 en 14), met inbegrip van de douane-ambtenaren.

3.2.9.1. Het Comité stelt voor om expliciet te verwijzen naar een actievere rol van organisaties als de UNHCR en de Europese Raad voor Vluchtelingen (CERE), alsook ngo's die onmiskenbaar tot doel hebben het asielrecht te beschermen en te bevorderen, in de geregelde Europese opleiding, die voor de middellange termijn gepland staat.

3.2.9.2. Voor de financiering van de genoemde opleiding zouden de lidstaten een beroep kunnen doen op het Europees Vluchtelingenfonds en het „Odysseus”-programma.

3.2.10. Ook valt er iets voor te zeggen om de volgende principes in het voorstel voor een richtlijn te laten opnemen:

- Verbod op uitwijzing (artikel 5): principe dat vluchtelingen niet worden uitgewezen of teruggestuurd naar een land waar hun leven of hun vrijheid wordt bedreigd. Dit principe moet worden toegepast telkens wanneer een vluchteling zich op het grondgebied of aan de grens van een land bevindt, ongeacht formele erkenning van de vluchtelingenstatus (artikel 33 van het Verdrag van Genève en artikel 3 van protocol nr. 4 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, evenals conclusie nr. 6 van EXCOM);
- Principe van vertrouwelijkheid van de informatie bij elk asielverzoek (artikel 15).

3.2.11. Ook moeten asielzoekers ervan op aan kunnen dat zij niet in bewaring worden gehouden (non-detentie-beginsel) alleen omdat zij asielzoekers zijn. In geval van bewaring, overeenkomstig een in het nationale recht voorgeschreven procedure en slechts zolang dat strikt noodzakelijk is, dient de mogelijkheid van geregeld heronderzoek van het bevel tot bewaring (artikel 11) te bestaan.

3.2.11.1. Het Comité zou graag zien dat deze mogelijkheid tot heronderzoek niet voorbehouden blijft aan de discretionaire bevoegdheid van de bestuursrechtelijke en politieke autoriteiten.

3.2.11.2. Indien een asielzoeker in hechtenis wordt genomen, moet uit de detentie-omstandigheden blijken dat het niet om een crimineel gaat. De in bewaring gehouden asielzoekers moeten evenals andere asielzoekers een beroep kunnen doen op gratis, onafhankelijke en gekwalificeerde juridische bijstand. De UNHCR, ter zake gespecialiseerde ngo's, alsook hun wettelijke vertegenwoordigers moeten toegang hebben tot de ruimte waar de asielzoekers worden vastgehouden.

3.2.11.3. Het Comité zou ook willen weten wat het nut is van punt c) van artikel 11 van het voorstel voor een richtlijn, aangezien het erop lijkt dat hierin hetzelfde wordt gezegd als in het voorgaande punt van hetzelfde artikel.

3.2.12. Artikelen 21 en 22 (veilig derde land)

3.2.12.1. Compromis tussen bijlage I (fundamentele vereisten) en de lijsten die zijn opgesteld door de lidstaten zelf. Het Comité is van mening dat de procedurele waarborg groter wordt indien de lidstaten afspreken dat dit begrip beperkt blijft tot de eisen in bijlage 1. Dit voorstel beoogt te voorkomen dat het begrip „veilig derde land” wordt gebruikt om de toegang tot de asielprocedure te beperken, en te garanderen dat asielzoekers tegen uitwijzing worden beschermd.

3.2.12.2. De richtlijn moet eveneens garanderen dat de criteria in dit artikel per geval worden geanalyseerd, ongeacht afspraken over hernieuwde toelating. Garanderen dat de asielzoeker wordt toegelaten op het grondgebied van dit derde land volstaat niet, de aldaar genoten bescherming moet afdoende zijn, d.w.z. dat de asielzoeker toegang moet hebben tot de in dit land gebruikelijke asielprocedure.

3.2.12.3. Op basis van het in bijlage I gedefinieerde begrip „veilig derde land” alléén kan een asielaanvraag in geen geval worden afgewezen: alle door de aanvrager naar voren gebrachte argumenten moeten worden nagegaan, en bij afwijzing moet daadwerkelijk beroep mogelijk zijn bij een onpartijdige en onafhankelijke overheids- of rechtsinstantie.

3.2.12.4. Het Comité vindt dat de uitdrukking „over het algemeen” in Bijlage I, punt I, ten aanzien van de „aanmerkingscriteria” door een nauwkeurigere, minder vage uitdrukking moet worden vervangen, zoals „in het algemeen en permanent”, waarbij met name rekening wordt gehouden met uitzonderingssituaties, plaatselijke omstandigheden en andere mogelijke factoren die de gebruikelijke toepassing van de genoemde voorschriften en beginselen opschorten.

3.2.13. De termijnen die in de artikelen 23 (ontvankelijkheid), 24 (normale procedure) en 29 (versnelde procedure) worden vastgesteld, evenals de beroepstermijnen worden redelijk en realistisch geacht.

3.2.13.1. Ook acht het Comité het een belangrijke waarborg dat de asielzoeker in een normale procedure het recht heeft, om een beslissing van de beroepsinstantie te verzoeken, wanneer de beslissingsautoriteit binnen de vastgestelde termijn (artikel 24) geen besluit neemt. In geval van niet-naleving van de termijnen voor de beoordeling van de ontvankelijkheid en in geval van de versnelde procedure, wordt het asielverzoek volgens de normale procedure behandeld (artt. 23 en 29, respectievelijk).

### 3.2.14. Artikel 25 (onderzoeksnormen voor de behandeling van asielverzoeken)

3.2.14.1. In het voorstel, dat een correcte procedure beoogt te garanderen, worden de aanwijzingen uit het „Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status” van de UNHCR, Genève, januari 1992, gevolgd. Hierbij wordt met name belang gehecht aan het beginsel van „het voordeel van de twijfel” (punt 4), dat het Comité van harte steunt.

3.2.14.2. Om een correcte procedure te garanderen, hoeven volgens het Comité eventuele valse verklaringen die door de asielzoeker zijn afgelegd op zich geen reden te zijn om het asielverzoek te verwerpen, aangezien zoiets het gevolg kan zijn van bepaalde omstandigheden. Ook het gebruik van valse documenten mag de asielprocedure niet nadelig beïnvloeden, op voorwaarde dat de aanvrager een plausibele verklaring hiervoor kan aanvoeren [interpretatie a contrario van artikel 28, lid 1, sub a)].

3.2.14.3. Artikel 25, lid 2, bepaalt dat de asielzoeker de bevoegde autoriteiten ook informatie moet verschaffen over zijn reisroute. Het Comité is van mening dat de reisroute weliswaar een belangrijk element is, maar geen doorslaggevend of essentiële factor om de vluchtelingenstatus te bepalen.

3.2.14.4. In artikel 25 wordt met geen woord gerept over bewijslast. In dit verband zou een verwijzing naar paragraaf 196 van het „Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status” van de UNHCR op zijn plaats zijn.

### 3.2.15. Artikel 28 (kennelijk ongegronde gevallen)

3.2.15.1. Voorgesteld wordt, aan de tekst van het desbetreffende artikel „uitsluitend overeenkomstig artikel 28” toe te voegen, als garantie dat de lidstaten niet willekeurig andere, niet in dit artikel genoemde motieven kunnen aanvoeren.

3.2.15.2. Ook zou het Comité in dit voorstel voor een richtlijn graag vermeld zien dat de grondbeginselen voor een rechtvaardige asielprocedure, die in afdeling I worden beschreven, op alle asielaanvragen van toepassing zijn, ook op de „kennelijk ongegronde” gevallen. Alle procedures, met inbegrip van de versnelde procedure, moeten immers de minimumnormen die in deze richtlijn worden beschreven in acht nemen.

3.2.16. Het bepaalde in artikel 28, lid 2, sub a), nl. dat het bestaan van een binnenlands vestigingsalternatief geen reden is om een asielverzoek als ongegrond af te wijzen, wordt toegejuicht.

### 3.2.17. Artikelen 30 en 31 (veilige landen van herkomst)

3.2.17.1. Compromis tussen bijlage II (vereisten) en door de lidstaten zelf opgestelde lijsten. Het Comité is van mening dat er betere proceduregaranties zouden zijn indien de lidstaten afspreken dit begrip te beperken tot de vereisten in bijlage II. Dit om te vermijden dat het begrip „veilig land van herkomst” wordt gebruikt om de toegang tot de asielprocedure te beperken, waardoor discriminatie kan ontstaan, wat op grond van artikel 41 dient te worden vermeden.

3.2.17.2. Het Comité is zich ervan bewust dat het om een moeilijk te definiëren begrip gaat omdat een land in algemene zin „veilig”, maar voor een individu of voor een bepaalde groep personen gevaarlijk kan zijn. Aangezien de situatie in een land van de ene op de andere dag kan veranderen, moet de toestand in de wereld goed in de gaten worden gehouden, en moeten de eerder vermelde lijsten flexibel en actueel zijn.

3.2.17.2.1. Er zij op gewezen dat asiel een basisrecht is, en dat het land waar asiel wordt aangevraagd dit recht moet erkennen; het is dus niet zo dat de mogelijkheid van asiel mag afhangen van de goede wil of de toevallige appreciatie van het land in kwestie. Dit dient expliciet in de bepalingen van de richtlijn te worden opgenomen.

3.2.17.3. Ten aanzien van de vereisten die in bijlage II zijn opgenomen, beklemtoont het Comité dat een land aan alle onder A en C van punt I van de genoemde bijlage beschreven criteria moet voldoen, wil het als veilig land van herkomst worden aangemerkt. Ook moeten de onder D van hetzelfde punt genoemde maatregelen daadwerkelijk toegepast worden.

### 3.2.18. Artikel 32 (beroepsprocedure)

De vermelding, in deze richtlijn, van het recht van asielzoekers om „tegen iedere beslissing over de ontvankelijkheid of de inhoud van hun asielverzoek beroep in te stellen” dient te worden toegejuicht.

### 3.2.19. Artikel 33 (beroepsprocedure)

Algemene regel: beroep heeft, zowel in een normale als een versnelde procedure, schorsende werking. Ten einde uitwijzing te voorkomen, zou de procedure beter worden gewaarborgd indien de lidstaten afspreken uitzonderingen op deze regel te beperken tot de gevallen die in lid 2 worden genoemd.

3.2.20. Artikel 41 (non-discriminatiebeginsel)

Het Comité constateert met genoegen dat dit beginsel in het onderhavige voorstel voor een richtlijn is opgenomen, zodat rekening wordt gehouden met de internationale verplichting van lidstaten om vluchtelingen tegen discriminatie te beschermen.

3.2.21. Artikel 43 (door de Commissie uit te brengen verslag)

Gezien de rol van het Comité als pleitbezorger voor een grotere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het asielrecht en ten einde de Europese traditie van bescherming van de rechten van de mens — waarvan dit onderwerp deel uitmaakt — voort te zetten, zijn wij van mening dat het door de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad uit te brengen verslag over de toepassing van de onderhavige richtlijn in de lidstaten ook aan het Economisch en Sociaal Comité dient te worden voorgelegd.

#### 4. Conclusies

4.1. Het Comité stemt in met de vaststelling van het onderhavige voorstel voor een richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, aangezien zulks een positieve stap in de richting van een gemeenschappelijke Europees asielbeleid is.

4.2. In dit advies wordt een aantal aanvullingen voorgesteld, waarvan het Comité vindt dat zij:

- de rechten van asielzoekers en vluchtelingen verduidelijken en versterken;
- de asielzoekers en vluchtelingen een rechtvaardig en zo geharmoniseerd mogelijk proces garanderen;
- de asielzoekers bewust maken van de rechten die zij krachtens het voorstel voor een richtlijn hebben;
- het gevoel van medeverantwoordelijkheid en wederzijdse betrokkenheid van zowel de lidstaten als het maatschappelijk middenveld bij de bescherming van het asielrecht bevorderen.

Het Comité is ervan overtuigd dat de richtlijn, via de voorstellen die erin worden gedaan, minimumnormen vaststelt die de basis leggen voor een toekomstig asielbeleid. Deze minimumnormen moeten echter worden beschouwd als een eerste horde die wordt genomen op de weg naar een pakket gemeenschappelijke normen, die noodzakelijk zijn indien men tot onderlinge aanpassing van de regels en op termijn tot de noodzakelijke bescherming en vrij verkeer van vluchtelingen in de lidstaten van de Unie wil komen.

4.3. Het Comité beveelt de Raad en het Europees Parlement dan ook aan, de voorstellen tot wijziging die in het onderhavige advies worden geformuleerd in overweging te nemen en alles in het werk te stellen om de daarbij behorende maatregelen zo snel mogelijk in het voorstel voor een richtlijn op te nemen.

Brussel, 26 april 2001.

*De voorzitter*  
*van het Economisch en Sociaal Comité*

G. FRERICHS