

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten”

(2002/C 48/14)

De Raad heeft op 6 juni 2001 besloten om, overeenkomstig art. 63 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 7 november 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Mengozzi; co-rapporteur de heer Pariza Castaños.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting van 28 en 29 november 2001 (vergadering van 28 november) het volgende advies uitgebracht, dat met 115 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Het onderhavige voorstel maakt deel uit van een reeks voorstellen voor richtlijnen — die thans door het Comité worden behandeld — die tot doel hebben een gemeenschappelijk Europees asielstelsel tot stand te brengen. Een en ander sluit aan bij conclusie 14 van de Europese Raad van Tampere en is gericht op de tenuitvoerlegging van art. 63 van het EG-Verdrag.

1.2. Doelstellingen van het voorstel zijn:

- minimumnormen voor de opvang van asielzoekers vast te stellen;
- de verschillende opvangvoorzieningen voor de verschillende groepen asielzoekers in de verschillende soorten asielprocedures of stadia ervan te omschrijven;
- de nationale opvangregelingen doeltreffender te maken;
- secundaire stromen van asielzoekers te beperken;
- te zorgen voor vergelijkbare levensomstandigheden voor asielzoekers in alle lidstaten.

1.3. Tijdens de voorbereiding van het voorstel heeft de Commissie ook de UNHCR en enkele belangrijke non-gouvernementele organisaties geraadpleegd.

2. Inhoud van het voorstel

2.1. Het voorstel van de Commissie bestaat uit acht hoofdstukken.

2.2. In het eerste hoofdstuk wordt het toepassingsgebied gedefinieerd en wordt de betekenis van de gebruikte termen uiteengezet. Daarbij zij opgemerkt dat:

- de richtlijn niet van toepassing is op EU-burgers;
 - uitsluitend in de lidstaten waarvan de wetgeving de situatie van niet-gehuwde paren gelijkstelt met die van gehuwde paren, beide paren dezelfde behandeling krijgen;
 - alle kinderen die ten laste komen van hun ouders, op dezelfde manier worden behandeld;
 - de richtlijn niet van toepassing is ingeval de asielaanvraag bij een diplomatieke vertegenwoordiging van een van de lidstaten is ingediend;
 - de lidstaten kunnen besluiten deze richtlijn al dan niet toe te passen op procedures waarin wordt beslist over verzoeken om andere vormen van bescherming dan die welke uit het Verdrag van Genève voortvloeit.
- 2.3. In het tweede hoofdstuk zijn de algemene bepalingen opgenomen met betrekking tot de mogelijkheden die worden toegekend aan asielzoekers om:
- alle nodige informatie te ontvangen;
 - een document te krijgen waaruit hun status van asielzoeker blijkt;
 - zich op het grondgebied van de lidstaat of een deel ervan vrij te verplaatsen;
 - de eenheid van hun gezin te bewaren;
 - medische en psychologische zorg te genieten;
 - hun minderjarige kinderen onderwijs te laten genieten;
 - toegang te hebben tot de arbeidsmarkt en beroepsopleiding.

2.4. Het derde en vierde hoofdstuk bevatten bepalingen over de materiële opvangvoorzieningen, die asielzoekers een menswaardige levensstandaard en de bescherming van de grondrechten moeten garanderen. Een en ander betreft derhalve de huisvesting en de medische en psychologische zorg.

2.5. Het vijfde hoofdstuk regelt de gevallen waarin de opvangvoorzieningen kunnen worden beperkt of ingetrokken naar aanleiding van negatief gedrag, met name als de asielzoeker:

- verdwijnt;
- zijn verzoek intrekt;
- eigen financiële middelen verborgen heeft gehouden;
- beschouwd wordt als een bedreiging voor de nationale veiligheid;
- zich op gewelddadige wijze gedraagt.

2.6. Het zesde hoofdstuk bevat specifieke bepalingen ten behoeve van personen met bijzondere behoeften, zoals minderjarigen, gehandicapten, ouderen, zwangere vrouwen, slachtoffers van misbruik, seksuele discriminatie, foltering of geweld, en alleenstaande ouders.

2.7. In het zevende en achtste hoofdstuk worden de acties omschreven die het opvangsysteem doeltreffender moeten maken en worden de slotbepalingen geformuleerd. Centraal staan de samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten en de rol van de Commissie, de rol van de lokale gemeenschappen, en het systeem voor het sturen, bewaken en controleren van de opvangvoorzieningen op nationaal en communautair niveau. De lidstaten dienen deze richtlijn uiterlijk op 31 december 2002 ten uitvoer te leggen.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Het Comité verheugt zich over de doelstellingen van de onderhavige ontwerp-richtlijn en onderschrijft de inhoud ervan. Het formuleert wel enkele inhoudelijke opmerkingen; het wijst er eerst en vooral op dat de minimumnormen moeten gebaseerd zijn op de beste praktijken op dit gebied, en dat billijke en menswaardige opvangvoorzieningen het beste middel zijn om een succesvol integratieproces of, desgevallend, een correcte repatriëring naar het land van herkomst te verzekeren.

3.2. Tegelijkertijd attendeert het erop dat de behandelde thema's — waarop de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 in zijn conclusies 13, 14 en 15 doelt — moeten worden bekeken in het licht van de mensenrechten en worden ingepast in een internationaal rechtskader waarvan niet alleen het Verdrag van Genève en het Protocol van New York van 1967 deel uitmaken, maar ook het Europees Verdrag

tot bescherming van de rechten van de mens, het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten, het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, het Verdrag betreffende afschaffing van alle vormen van discriminatie van de vrouw en het Verdrag inzake de rechten van het kind.

3.3. Hoewel wordt verwezen naar tal van internationale rechtsinstrumenten die rechten van uiteenlopende aard verzekeren, wordt in de ontwerp-richtlijn nauwelijks het woord „recht” gebruikt maar is er daarentegen sprake van „vrijheid om ...”, „mogelijkheid om...”, „toegang tot ...” of „asielzoekers kunnen...”. Enige uitzondering daarop zijn de bepalingen betreffende het „recht” zich tot de rechter te wenden. Aldus wordt de indruk gewekt dat asielzoekers personen zijn die in wezen geen rechten hebben. Het Comité betwijfelt of dit wel met het bovenvermelde internationale rechtskader in overeenstemming kan worden gebracht.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. Volgens het Comité spreekt het voor zich dat de bepalingen van de onderhavige richtlijn ook van toepassing zijn op procedures waarin wordt beslist over verzoeken om andere vormen van bescherming dan die welke uit het Verdrag van Genève voortvloeien (art. 3).

4.1.1. Het ligt voor de hand dat de partner (art. 2) alleen als gezinslid wordt erkend als de wetgeving van de lidstaat waarin het asielverzoek wordt behandeld, niet-gehuwde paren gelijkstelt met gehuwde paren; anders zou er van discriminatie sprake zijn, of van een oneigenlijke harmonisatie van desbetreffende nationale normen.

4.2. De kwestie van de bewegingsvrijheid (art. 7) is een heikel thema, daar het zeer moeilijk is om tegelijkertijd dit grondrecht te respecteren en tegemoet te komen aan de eisen i.v.m. een snelle afwikkeling van het onderzoek van asielverzoeken. Het Comité is er mee ingenomen dat beperkingen van bewegingsvrijheid alleen toegestaan worden als zij verband houden met de doelstellingen van de richtlijn. Ook is het een goede zaak dat voor deze beperkingen via uitzonderingen en de verzekering dat steeds gerechtelijk beroep kan worden aangetekend een tegenwicht wordt geboden. Het Comité is er zich evenwel van bewust dat dergelijke beperkingen de doeltreffendheid van andere voorzieningen, b.v. de toegang tot de arbeidsmarkt, dreigen te verminderen. Het is dan ook van mening dat, behoudens de gevallen waar om administratieve redenen uitzonderingen gerechtvaardigd zijn — die evenwel slechts voor een beperkte tijd mogen gelden —, bewegingsvrijheid op het hele grondgebied van de lidstaat moet worden gewaarborgd.

4.3. Het staat buiten kijf dat de mogelijkheid om tot de arbeidsmarkt (art. 13) toe te treden — voor zowel het land van ontvangst als de asielzoeker zelf — materiële en morele voordelen oplevert. De bepaling dat uiterlijk zes maanden na indiening van het asielverzoek de toegang tot de arbeidsmarkt

niet kan worden geweigerd, lijkt redelijk, ook al geeft de negatieve formulering van het voorstel te verstaan dat er enige weerstand bestaat tegen deze voorziening die, naar de mening van het Comité, als een „recht” zou moeten worden beschouwd. De algemene formulering van art. 14 en de ruime speelruimte die de lidstaten wordt gelaten om een en ander te regelen, zijn dan ook bron van ongenoegen. Er zou ten minste moeten worden aangegeven dat deze toegang tot de arbeidsmarkt zowel geldt voor activiteiten als zelfstandige als voor arbeid in loondienst, en dat, in laatstgenoemd geval, de asielzoeker dezelfde rechten en behandeling moet krijgen als autochtone werknemers. Door de toegang tot de arbeidsmarkt te bemoeilijken of te beperken, zal het zwartwerk alleen maar toenemen.

4.3.1. Op basis van dezelfde overwegingen wordt in de ontwerprichtlijn eveneens bepaald dat de toegang tot beroepsopleiding (art. 14), die van cruciaal belang is om de integratie te versnellen, tot ten hoogste zes maanden na de indiening van het asielverzoek kan worden ontzegd. Het Comité is van mening dat een dergelijke beperking, die met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt redelijk is, in het geval van beroepsopleiding geen adequate oplossing biedt. Er moet op zo ruim mogelijke schaal opleiding worden aangeboden aan onderdanen van derde landen die aan de hoede van een van de lidstaten zijn toevertrouwd. Er zijn twee redenen daarvoor. Eerst en vooral zal iedere opleiding die aan asielzoekers wordt aangeboden, de ontwikkeling van hun land van herkomst ten goede komen indien zij ernaar terugkeren. Er zij in dit verband herinnerd aan de inspanningen die in het kader van het communautaire immigratiebeleid worden gedaan met het oog op wederzijdse ontwikkeling en mobiliteit, teneinde de landen van herkomst van gekwalificeerde arbeidskrachten te voorzien. De tweede reden is dat, als de asielzoeker in de betrokken lidstaat blijft, de genoten opleiding hem de toegang tot de arbeidsmarkt aldaar zal vergemakkelijken.

4.3.2. Dezelfde criteria, die volgens het Comité ervoor pleiten asielzoekers toegang tot een opleiding te verstrekken, gelden bij uitbreiding ook voor andere gebieden waarop kennis kan worden verworven, zoals de taal, de samenleving of de instellingen van het ontvangstland. Het zou derhalve een goede zaak zijn als in de ontwerprichtlijn een desbetreffende paragraaf wordt opgenomen waarbij de lidstaten ertoe worden verplicht vanaf het begin van de opvangprocedure opleidingsmogelijkheden aan te bieden.

4.3.3. In dit verband zij eraan herinnerd dat in het communautaire initiatief op het gebied van gelijke kansen (EQUAL) expliciet wordt verwezen naar asielzoekers in het kader van een actief en preventief werkgelegenheidsbeleid en de maatregelen ter bestrijding van discriminatie en bevordering van gelijke kansen.

4.4. De bepalingen waarin de materiële opvangvoorzieningen (artt. 15-19) worden gedefinieerd, zijn overgenomen uit met name het Internationaal verdrag inzake economische,

sociale en culturele rechten, het Handvest van grondrechten van de Europese Unie en de Universele Verklaring van de rechten van de mens. Zij moeten zorgen voor een levensstandaard die de gezondheid en het welzijn van asielzoekers en de hen vergezellende gezinsleden garandeert, gescheiden huisvesting van mannen en vrouwen behalve in het geval van gezinnen, die bijeen moeten blijven, onderwijs voor minderjarigen, tegemoetkoming aan de bijzondere behoeften van ouderen, kinderen en gehandicapten, mogelijkheden om op daarvoor geschikte plaatsen de eigen godsdienst te belijden, en culturele activiteiten te ontplooien onder dezelfde voorwaarden en met dezelfde vrijheid als onderdanen van de lidstaten (¹).

4.4.1. Het verblijf in opvangcentra moet zo kort mogelijk worden gehouden — met name daar opvangcentra vaak op gevangnissen lijken — en moet worden vervangen door andere en normale vormen van huisvesting. Tijdens het verblijf in een opvangcentrum is het evenwel van groot belang dat de asielzoekers op een of andere manier bij het beheer van het centrum worden betrokken en zich kunnen wenden tot een onafhankelijke autoriteit die het respecteren van hun individuele rechten kan garanderen.

4.4.2. Het bedrag en de aard van de steun (geld, in natura, tegoedbonnen) is zeer belangrijk daar het bepalend is voor het levenspeil en de levenskwaliteit van de asielzoekers, die in de verschillende lidstaten nagenoeg dezelfde moeten zijn. Het Comité is er zich evenwel van bewust dat er op dit gebied wel degelijk verschillen bestaan die niet uitsluitend door het verschil in kosten voor levensonderhoud of andere levensomstandigheden te rechtvaardigen zijn, en dat het in art. 30 voorgestelde systeem voor het sturen, bewaken en controleren er waarschijnlijk niet voor zal kunnen zorgen dat asielzoekers in alle lidstaten dezelfde opvangvoorzieningen kunnen genieten. In samenwerking met de UNHCR, betrokken NGO's en de sociale partners moet een Europees toezichtstelsel worden opgezet voor alle arbeidsaangelegenheden. De bevindingen op dit gebied zouden dan ieder jaar aan de Commissie moeten worden voorgelegd.

4.4.2.1. Wat het steunbedrag betreft, is het volgens het Comité niet voldoende voor te schrijven dat het totale bedrag hoog genoeg moet zijn om te voorkomen dat asielzoekers armoede lijden. Er zou een bepaling moeten worden opgenomen die zegt dat het steunbedrag moet worden vastgelegd op basis van het bestaansminimum of, in lidstaten waar zo iets niet bestaat, van de toelage die wordt uitgekeerd door een instelling die vergelijkbare voorzieningen verstrekt. Als bepaald wordt hoeveel, in welke vorm ook, aan asielzoekers wordt toegekend, moet hoe dan ook rekening worden gehouden met alle voorzieningen die onderdanen van lidstaten genieten.

(¹) Artikel 4 van het Verdrag van Genève: „Godsdienst — De Verdragsluitende Staten zullen de vluchtelingen op hun grondgebied ten minste even gunstig behandelen als hun onderdanen, wat betreft de vrijheid tot uitoefening van hun godsdienst en de vrijheid ten aanzien van de godsdienstige opvoeding van hun kinderen.”

4.4.2.2. Het gebruik van tegoedbonnen in plaats van uitkeringen heeft in sommige lidstaten scherpe kritiek gekregen daar een dergelijke regeling voor asielzoekers problemen meebrengt en een onnodig onderscheid ten opzichte van de rest van de bevolking creëert. Het Comité is van mening dat het gebruik van tegoedbonnen uit de ontwerprichtlijn moet worden geschrapt.

4.5. Wat de medische en psychologische zorg (artt. 20-21) betreft, is een onderscheid in behandeling naar gelang van de gevolgde procedure volgens het Comité niet gerechtvaardigd en moet bijgevolg iedereen hoe dan ook toegang hebben tot eerstelijnsgezondheidszorg.

4.6. De opsomming in art. 22 betreffende de beperking of intrekking van opvangvoorzieningen is niet logisch opgebouwd en komt niet tegemoet aan de doelstellingen van de richtlijn. Als de asielzoeker immers:

- zijn verzoek intrekt, valt hij niet meer onder deze richtlijn;
- beschouwd wordt als een bedreiging voor de nationale veiligheid of als er redenen zijn te geloven dat hij oorlogsmisdaden of misdaden tegen de menselijkheid heeft gepleegd, dan valt hij onder de bevoegdheid van de gerechtelijke autoriteiten of, ingeval hij niet onder de jurisdictie van het ontvangstland valt, dan het recht op opvangvoorzieningen worden ingetrokken;
- zich meer dan 30 dagen schuilhoudt of niet voldoet aan de verplichting om op een vastgestelde plaats te verblijven, dan moeten de redenen voor dit gedrag worden onderzocht en moet, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, worden beslist of de opvangprocedure wordt voortgezet of stopgezet; in ieder geval lijkt het niet logisch opvangvoorzieningen, die in de richtlijn zelf als „minimaal” worden beschouwd, te beperken.

4.6.1. Alleen ingeval de asielzoeker zijn eigen financiële middelen verborgen heeft gehouden, lijken de opvangvoorzieningen te kunnen worden beperkt, om de eenvoudige reden dat hij zelf helemaal of gedeeltelijk in zijn levensonderhoud kan voorzien. In het belang van het ontvangstland dient de eerstelijnsgezondheidszorg evenwel in ieder geval, en niet alleen in noodsituaties, te worden verzekerd.

4.7. Het Comité is ingenomen met het hoofdstuk betreffende de voorzieningen voor personen met bijzondere behoeften (artt. 23-26), en met name de aandacht voor kinderen, alleenstaande vrouwen, slachtoffers van foltering en geweld, en gehandicapten.

4.8. Bijzonder belangrijk voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn zijn de maatregelen om het opvangsysteem doeltreffender te maken (artt. 27-31). Deze blijven een zaak van de lidstaten en hebben o.m. betrekking op:

- de aanwijzing van een nationaal contactpunt dat moet zorgen voor de uitwisseling van informatie tussen lidstaten;
- het regelmatig meedelen van gegevens betreffende asielzoekers aan de Europese Commissie;
- de samenwerking met betrokken NGO's, die aldus hun rol beter zullen kunnen spelen;
- de bevordering, in samenwerking met plaatselijke instanties, van initiatieven die racisme, vreemdelingenhaat en discriminatie op grond van geslacht en, het dient gezegd, ook van religie bestrijden;
- de controle van het kwaliteitsniveau van de opvangvoorzieningen;
- de opleiding van al het personeel dat met asielzoekers in contact komt gedurende de hele procedure.

Vooraf wat de laatste drie punten betreft, is het volgens het Comité zaak dat de belangrijkste NGO's en de sociale partners bij een en ander worden betrokken.

5. Conclusies

5.1. Het Comité onderstreept dat de bevoegde overheden in verschillende landen, ondanks alle goede voornemens om de opvangprocedures zo snel mogelijk af te handelen, vaak maanden, soms meer dan een jaar nodig hebben om een beslissing te nemen. Een algehele herziening van de immigratie- en asielproblematiek — waaraan thans wordt gewerkt op basis van de aanwijzingen van de Raad van Tampere — die uitgaat van respect van de mensenrechten en van een Europese Unie die voor de rest van de wereld openstaat, zou tot een vermindering van het aantal asielaanvragen moeten leiden. Een dergelijk proces vergt evenwel tijd en zal een zekere culturele weerstand moeten overwinnen.

5.2. Het zou een goede zaak zijn als diegenen die — tot bewijs van het tegendeel — op de vlucht zijn voor onderdrukking of vervolging, niet al te lang in een toestand moeten verkeren waarbij hun rechten, vanaf het ogenblik dat zij het ontvangstland betreden, zijn opgeschort.

5.3. Het Comité pleit er dan ook voor dat alle mogelijkheden en toegevingen die in het richtlijnvoorstel voor asielzoekers zijn ingebouwd, uitdrukkelijk worden omgezet in rechten; indien uitzonderingen daarop om administratieve redenen noodzakelijk worden geacht, moet ook worden aangegeven voor welke tijdsduur en op welke gronden dit gebeurt. Hiermee zou concrete inhoud worden gegeven aan het tot dusver enige erkende recht van asielzoekers, nl. het recht zich tot de rechter te wenden.

5.4. Het ESC herinnert er ten slotte aan dat het succes van een opvangsysteem niet alleen van materiële voorzieningen en een efficiënte organisatie afhangt, maar ook van een positieve

instelling van de publieke opinie, die adequaat voorbereid en geïnformeerd moet zijn over de beweegredenen van asielzoekers, zodat er begrip voor hun situatie ontstaat.

Brussel, 28 november 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EG) nr. 577/98 van de Raad betreffende de organisatie van een steekproefenquête naar de arbeidskrachten in de Gemeenschap”

(2002/C 48/15)

De Raad heeft op 2 juli 2001 besloten om, overeenkomstig art. 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 7 november 2001 met algemene stemmen goedgekeurd. Algemeen afdelingsrapporteur was de heer Sklavounos.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn 386e zitting van 28 en 29 november 2001 (vergadering van 28 november) het volgende advies uitgebracht, dat met 117 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Verordening (EG) nr. 577/98 van de Raad betreffende de organisatie van een steekproefenquête naar de arbeidskrachten in de Gemeenschap bevat de basisvoorschriften voor een steekproefenquête naar de arbeidskrachten die zo is opgezet dat vergelijkbare statistische informatie over de omvang, de structuur en de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de werkloosheid in de lidstaten wordt verkregen.

1.2. Omdat het moeilijk is de doorlopende arbeidskrachten-enquête in alle lidstaten op dezelfde datum uit te voeren, werd in art. 1, tweede alinea, van Verordening (EG) nr. 577/98 bepaald dat „lidstaten die niet in staat zijn een doorlopende enquête te houden, [...] gemachtigd [zijn] alleen een jaarlijkse enquête in het voorjaar te houden.”

1.3. In het in januari 2001 goedgekeurde rapport van de Commissie over de uitvoering van de Verordening⁽¹⁾ wordt vastgesteld dat een doorlopende enquête momenteel alleen in tien van de EU-lidstaten wordt uitgevoerd.

1.3.1. Zoals bij de goedkeuring van de verordening werd opgemerkt, profiteren de landen waarvoor dit een technisch en politiek probleem vormt van het feit dat de lidstaten niet verplicht zijn om naar een doorlopende enquête over te schakelen. Zolang een lidstaat die een aanzienlijk aandeel van de werkgelegenheid in de EU vertegenwoordigt niet naar een doorlopende enquête overschakelt, worden de inspanningen van de overige lidstaten uit Europees oogpunt op onaanvaardbare wijze voor een groot deel tenietgedaan.

⁽¹⁾ Rapport van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de uitvoering van Verordening (EG) nr. 577/98 van de Raad betreffende de organisatie van een steekproefenquête naar de arbeidskrachten in de Gemeenschap, COM(2000) 895 def.