

**Advies van het Comité van de Regio's over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten”**

(2002/C 107/26)

HET COMITÉ VAN DE REGIO'S,

gezien het voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten [COM(2001) 181 def. — 2001/0091 (CNS)];

gezien het besluit van de Raad van 6 juni 2001 om overeenkomstig artikel 265, eerste alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Comité van de Regio's hierover te raadplegen;

gezien het besluit van het bureau van het Comité van de Regio's van 12 juni 2001 om commissie 7 „Onderwijs, beroepsopleiding, cultuur, jeugd, sport en burgerrechten” met het opstellen van dit advies te belasten;

gezien het door commissie 7 op 1 oktober 2001 goedgekeurde ontwerpadvies (CDR 214/2001 rev. 2 — rapporteur: de heer Georgakis);

gezien de artikelen 61-63 van het Verdrag van Amsterdam;

gezien de conclusies van de Europese Raad van Tampere van oktober 1999;

gezien het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (COM(2000) 578 def.);

gezien de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend” (COM(2000) 755 def.);

gezien het advies van het Comité van de Regio's van 11 maart 1999 over het Europees actieplan tegen racisme (COM(98) 183 def.; CDR 369/98 fin) <sup>(1)</sup>;

gezien het advies van het Comité van de Regio's van 18 november 1999 over „Migratiestromen in Europa” (CDR 227/1999 fin) <sup>(2)</sup>;

gezien het advies van het Comité van de Regio's van 18 oktober 1999 over het „Voorstel van de Commissie voor een besluit van de Raad tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter bevordering van de integratie van vluchtelingen” (COM(98) 731 def.; CDR 347/1999 fin) <sup>(3)</sup>;

gezien het advies van het Comité van de Regio's van 28 juni 2000 over het „Voorstel voor een beschikking van de Raad tot instelling van een Europees Vluchtelingenfonds” (COM(1999) 686 def.; CDR 80/2000 fin) <sup>(4)</sup>;

gezien het ontwerpadvies van het Comité van de Regio's van 20 september 2001 over de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend” (COM(2000) 755 def.) en de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid (COM(2000) 757 def.) (CDR 90/2001 fin) <sup>(5)</sup>;

gezien de adviezen van het Economisch en Sociaal Comité van 12 juli 2001 over de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend” (COM(2000) 755 def.) en over de Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid (COM(2000) 757 def.) — CES 938/2001 en CES 939/2001;

<sup>(1)</sup> PB C 198 van 14.7.1999, blz. 48.

<sup>(2)</sup> PB C 57 van 29.2.2000, blz. 67.

<sup>(3)</sup> PB C 57 van 29.2.2000, blz. 71.

<sup>(4)</sup> PB C 317 van 6.11.2000, blz. 4.

<sup>(5)</sup> PB C 19 van 22.1.2002, blz. 20.

gezien de opmerkingen van het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) over het voorstel voor een Richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (UNHCR, Genève, juli 2001),

heeft tijdens zijn 41e zitting van 14 en 15 november 2001 (vergadering van 15 november) het volgende advies met algemene stemmen goedgekeurd.

## 1. Standpunt van het Comité van de Regio's ten aanzien van de ontwerprichtlijn

1.1. Het Comité van de Regio's is ingenomen met het voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn. Hiermee wordt gestreefd naar harmonisering van de rechtspositie en de opvangvoorzieningen voor asielzoekers in de EU-lidstaten, waarbij hun een redelijke levensstandaard en eerbiediging van de mensenrechten wordt verzekerd zolang de asielprocedure loopt. Al staat het Comité in grote lijnen achter het voorstel, toch is het van mening dat sommige punten nadere uitwerking behoeven om te verzekeren dat de richtlijn effectief ten uitvoer wordt gelegd in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel.

1.2. Met de harmonisering van de minimumnormen voor de opvang van asielzoekers wordt volgens het Comité van de Regio's eveneens beoogd de secundaire stromen van asielzoekers die het gevolg zijn van de uiteenlopende opvangvoorzieningen in de lidstaten, te beperken. In de onderhavige richtlijn wordt de lidstaten voldoende speelruimte gelaten om deze minimumnormen in te vullen en wordt hun overigens ook de mogelijkheid geboden in aanvullende of zelfs gunstigere opvangvoorzieningen te voorzien. Het gevaar bestaat dan ook dat er geen eind zal komen aan de secundaire stromen van asielzoekers als de minimumnormen niet door alle lidstaten strikt worden nageleefd en als niet streng de hand wordt gehouden aan de toepassing van de maatregelen voor een grotere doeltreffendheid van het opvangsysteem, zoals deze in de ontwerprichtlijn worden voorgesteld.

1.3. Met betrekking tot de definitie van „asielzoekers” die onder het toepassingsgebied van deze ontwerprichtlijn vallen en voor de voorgestelde opvangvoorzieningen in aanmerking komen, pleit het Comité van de Regio's voor een ruime interpretatie van de term overeenkomstig het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen, zoals overigens ook opgemerkt wordt in het voorstel voor een richtlijn betreffende de procedures voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus. Asielzoekers moeten m.a.w. in aanmerking kunnen komen voor opvangvoorzieningen vanaf het ogenblik dat zij een asielaanvraag indienen bij om het even welke instantie in het land van ontvangst (en zelfs aan de grens of op het internationale grondgebied van luchthavens) tot het ogenblik waarop een definitieve beslissing over hun verzoek wordt genomen.

1.4. Het is volgens het Comité van de Regio's billijk en vanzelfsprekend dat asielzoekers een speciaal identiteitsbewijs krijgen met duidelijke vermelding van hun status, waardoor hun het recht op vrij verkeer in het land van ontvangst wordt verleend.

1.5. Het CvDR is het ermeê eens dat asielzoekers niet in bewaring mogen worden gehouden, en dat hiervan alleen in

uitzonderlijke gevallen en onder restrictieve voorwaarden kan worden afgeweken. Voorts is het principieel voorstander van toekenning van het recht op bewegingsvrijheid aan asielzoekers die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven. Het is echter nog de vraag of de asielzoeker het recht moet krijgen zijn verblijfplaats vrij te kiezen. Het is namelijk gebleken dat asielaanvragen aanmerkelijk vlotter worden afgehandeld indien de asielzoeker dicht bij de voor de beslissing bevoegde instantie verblijft.

1.6. Het Comité van de Regio's is van mening dat de lidstaten asielzoekers en de hen vergezellende gezinsleden materiële opvangvoorzieningen (b.v. huisvesting, voedsel, kleding, financiële steun) moeten verstrekken tijdens de gehele periode vanaf het moment waarop de betrokkenen als asielzoekers worden erkend tot een definitieve beslissing over hun asielverzoek wordt genomen. Overeenkomstig de ontwerprichtlijn mogen de lidstaten de steun in natura dan wel in de vorm van uitkeringen of tegoedbonnen verlenen. Uniforme toepassing van de regeling in alle lidstaten zal een uiteenlopende behandeling van asielzoekers in de verschillende landen van de Europese Unie voorkomen en kan bovendien een middel zijn om nationale regeringen ertoe aan te zetten de asielverzoeken binnen een redelijk tijdsbestek af te handelen — zoals ook in de ontwerprichtlijn wordt voorgesteld. Financiële bijdragen die uit hoofde van artikel 19 van de asielzoeker kunnen worden gevraagd, mogen niet achteraf worden geïnd. Het is wellicht zinvoller de aan de asielzoeker te betalen uitkeringen reeds van meet af aan op zijn financiële situatie af te stemmen en zijn middelen van bestaan enkel tot het nodige bedrag aan te vullen.

1.7. Het verstrekken van materiële opvangvoorzieningen mag volgens het CvDR niet worden stopgezet wanneer asielzoekers toegang tot de arbeidsmarkt is verleend. Het toekennen van het recht op arbeid betekent niet automatisch dat de asielzoeker werk vindt dat hem/haar en zijn hun gezin een behoorlijk bestaansniveau garandeert. Het Comité vindt dan ook dat er in principe alleen een beperking van opvangvoorzieningen kan worden overwogen en dat het recht op deze voorzieningen pas volledig mag worden ingetrokken na een onderzoek naar de levensomstandigheden van de asielzoeker — en hoe dan ook op zijn vroegst pas zes maanden na het indienen van het asielverzoek. Er zij aan herinnerd dat de lidstaten overeenkomstig de onderhavige ontwerprichtlijn asielzoekers de toegang tot arbeid en beroepsopleiding slechts kunnen ontzeggen tot ten hoogste zes maanden na de indiening van het asielverzoek. Daar er op het gebied van toegang tot de arbeidsmarkt grote verschillen tussen de lidstaten bestaan, pleit het CvDR voor een zo uniform mogelijke toepassing van de desbetreffende bepalingen.

1.8. Ten aanzien van het verstrekken van materiële opvangvoorzieningen, beschikken de lidstaten overeenkomstig de ontwerprichtlijn over een zekere keuzevrijheid. Zo kan, wat huisvesting betreft, onderdak worden geboden in ruimten die daarvoor specifiek zijn ingericht, in opvangcentra, in particuliere huizen of in hotels, of kan een uitkering worden toegekend die de asielzoeker in staat moet stellen zelf huisvesting te vinden. Wat het verstrekken van voedsel, kleding en dagvergoedingen betreft, geldt een vergelijkbare regeling. Tegelijk moet een evaluatie worden gemaakt van de mogelijkheden die op regionaal en plaatselijk niveau kunnen worden geboden door de samenlevingen waarin de asielzoekers worden opgenomen en verblijven.

1.9. Het Comité van de Regio's onderschrijft de voorstellen van de Commissie betreffende het verstrekken van medische en psychologische eerstelijnsgezondheidszorg tijdens de duur van de normale en de beroepsprocedure, alsmede de voorstellen betreffende de toegang tot medische en psychologische spoedbehandelingen gedurende de ontvankelijkheidsprocedure en de versnelde procedure. Het stemt eveneens in met de verplichting toegang te verstrekken aan minderjarige kinderen van asielzoekers tot het openbare onderwijsstelsel zolang een eventueel uitzettingsbevel niet daadwerkelijk ten uitvoer kan worden gelegd.

1.10. Artikel 22 van de ontwerprichtlijn voorziet in de mogelijkheid opvangvoorzieningen te beperken of in te trekken bij onaanvaardbaar gedrag van de asielzoeker. Het CvdR wijst in dit verband met klem op de noodzaak deze bepaling toe te passen in strikte overeenstemming met de geest van het Verdrag van Genève, het Europees Sociaal Handvest en andere aanverwante internationale overeenkomsten die de grondrechten beschermen, rassendiscriminatie verbieden en gericht zijn op minderheden en kwetsbare groepen.

1.11. Wat de bepalingen betreffende personen met bijzondere behoeften betreft, gaat het CvdR ermee akkoord dat er een individuele beoordeling van de situatie van iedere asielzoeker gebeurt teneinde vast te stellen of de betrokkene al dan niet tot deze categorie behoort (waarbij de lijst die o.m. alleenstaande minderjarigen, ouderen en zwangere vrouwen vermeldt, niet volledig is). Met het oog op het herstel en de reïntegratie van personen die het slachtoffer zijn van foltering, misbruik, mensonterende behandeling, geweld, en dergelijke, moeten speciale centra met speciaal daarvoor opgeleid personeel worden ingeschakeld.

1.12. Van bijzonder belang zijn de bepalingen betreffende de maatregelen om het opvangsysteem doeltreffender te maken (artt. 27-31 van de ontwerprichtlijn). Het Comité van de Regio's wijst in dit verband op de voortrekkersrol van regionale en lokale overheden die, gebruik makend van de kennis en ervaring van het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de VN en van NGO's, de verantwoordelijkheid op zich nemen om harmonische betrekkingen tussen de binnenlandse

gemeenschappen en de opvangcentra voor asielzoekers te garanderen, teneinde racisme en vreemdelingenhaat tegen te gaan en de gewone procedure voor behandeling van asielverzoeken te vergemakkelijken.

## 2. Aanbevelingen van het Comité van de Regio's ten aanzien van de opvang van asielzoekers in de EU-lidstaten

2.1. Het CvdR onderschrijft het beginsel dat aan asielzoekers een behoorlijke levensstandaard moet worden gegarandeerd; het steunt het voorstel van de Commissie om maatregelen te treffen tegen secundaire stromen van asielzoekers, die te wijten zijn aan de uiteenlopende opvangvoorzieningen in de lidstaten.

2.2. Het Comité dringt aan op nauwe samenwerking met de Europese Commissie bij de invulling van deze ontwerprichtlijn (b.v. uitwisseling van standpunten en ervaringen met de lokale gemeenschappen in de lidstaten, het opstellen van rapporten over de problemen en behoeften van de regio's waar zich opvangcentra voor asielzoekers bevinden, enz.).

2.3. Het CvdR onderschrijft de gemeenschappelijke procedure voor de toekenning van de vluchtelingenstatus, waaraan binnenkort de laatste hand zal worden gelegd en die er in ieder geval binnen een redelijke tijd zal komen. Het hecht groot belang aan de kwestie van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers en pleit er met klem voor dat de regio's de ontwikkelingen terzake op zowel regionaal, nationaal als Europees niveau systematisch en voortdurend blijven volgen.

2.4. De opvang van asielzoekers is een kwestie die rechtstreeks de lokale gemeenschappen en opvangcentra in hun buurt aanbelangt. De Europese Commissie, het Europees Parlement en de nationale parlementen moeten hun aandacht daarom toespitsen op goede praktijken in het kader van lokale en regionale integratiemaatregelen. Het zou dan ook een goede zaak zijn als de Europese Commissie werk zou maken van grensoverschrijdende programma's voor samenwerking tussen lokale en regionale instanties die gericht zijn op de toepassing van goede praktijken bij het vaststellen van voorwaarden en procedures voor de opvang van asielzoekers.

2.5. Het Comité van de Regio's is van mening dat afzonderlijke kwesties die verband houden met het asielbeleid en thans worden behandeld in verschillende ontwerprichtlijnen, die elkaar vaak aanvullen of overlappen, ter wille van de samenhang van de problematiek, in de toekomst samen en globaal moeten worden bekeken.

2.6. Ten aanzien van de ontwerprichtlijn formuleert het Comité van de Regio's voorts nog de volgende bijzondere opmerkingen.

2.6.1. Op bepaalde punten van het voorstel wordt voorzien in de mogelijkheid voor asielzoekers om bij de rechter beroep in te stellen (b.v. als beperkingen van de bewegingsvrijheid worden opgelegd (art. 7), van asielzoekers een bijdrage in de kosten wordt verlangd (art. 19), hen geen kosteloze medische of psychologische zorg wordt verleend (art. 20), enz.). Het CvDR is het in principe eens met deze voorgestelde rechtsbescherming van asielzoekers, die aldus individuele beslissingen van overheden, die overigens terdege met redenen omkleed moeten zijn, kunnen aanvechten. Ten aanzien van de snelheid waarmee gewone rechtbanken in de lidstaten zich hierover kunnen uitspreken, wil het evenwel enkele bedenkingen formuleren. Het stelt daarom voor dat in de tekst van de richtlijn uitdrukkelijk wordt bepaald dat rechtbanken bij beroepsprocedures binnen een redelijke termijn een uitspraak moeten doen. Deze regeling moet ervoor zorgen dat de voorgestelde beroepsprocedure geen dode letter blijft doordat de uitspraak van de rechter op zich laat wachten; rekening houdende met het feit dat het verstrekken van materiële opvangvoorzieningen slechts voor bepaalde tijd geldt, en dat bij de asielzoekers de onzekerheid over hun lot niet eindeloos blijft duren, met alle gevolgen van dien.

2.6.2. De in artikel 18 voorgestelde onafhankelijke instantie kan klachten en geschillen betreffende de materiële opvangvoorzieningen onderzoeken of beslechten. De kwesties die in de onderhavige richtlijn geregeld worden, houden in hoge mate verband met de bevoegdheden van de regio's en de lokale

bestuursorganen. Volgens het Comité van de Regio's moeten deze bevoegdheden concreet worden verleend aan een onafhankelijke instantie waarbij ook het lokale zelfbestuur kan worden betrokken. Bij de behandeling van geschillen over materiële opvangvoorzieningen moet rekening worden gehouden met de nationale regeling in elke lidstaat. De hoger vermelde instantie zal de klachten onpartijdig en objectief onderzoeken met alle respect voor diversiteit en met inachtneming van het discriminatieverbod, zoals dit overigens in artikel 32 is vastgelegd.

2.6.3. Het Comité van de Regio's is van mening dat de lidstaten de nodige middelen ter beschikking moeten stellen van de regionale overheden en de bij de procedure betrokken lokale bestuursorganen, die gezien hun aard en functie de aangewezen instanties zijn om de in nationale wetgeving omgezette bepalingen van deze ontwerprichtlijn (art. 31) ten uitvoer te leggen.

2.7. Het Comité is er voorstander van asielzoekers toegang te geven tot aangepaste begeleiding, met inbegrip van bijvoorbeeld opleiding, waardoor zij betere opvangvoorzieningen zullen genieten en, als hun asielverzoek wordt ingewilligd, zij zich gemakkelijker in de nationale samenleving zullen kunnen integreren.

Brussel, 15 november 2001.

*De voorzitter*  
*van het Comité van de Regio's*  
Jos CHABERT