

SOC/087
"Behandeling asielverzoeken"

Brussel, 20 maart 2002

ADVIES

van het Economisch en Sociaal Comité
over het

"Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend"

COM(2001) 447 def. - 2001/0182 (CNS)

De Raad heeft op 30 augustus 2001 besloten om het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het

"Voorstel voor een verordening van de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend"

(COM(2001) 447 def. - 2001/0182 (CNS)).

De afdeling "Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap", die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 27 februari 2002 met algemene stemmen goedgekeurd. Rapporteur was **de heer Sharma**.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 20 en 21 maart 2002 gehouden 389e zitting (vergadering van 20 maart) het volgende advies uitgebracht, dat met 79 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 3 onthoudingen, is goedgekeurd:

1. Inleiding

1.1 In onderhavig Commissiedocument worden criteria en instrumenten voorgesteld om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend.

1.2 Met de voorgestelde verordening, die in de plaats moet komen van de Overeenkomst van Dublin, wil de Commissie niet alleen artikel 63, punt 1), onder a) van het EG-Verdrag ten uitvoer leggen, maar ook tegemoetkomen aan de wens van de Europese Raad van Tampere om aan de hand van een "duidelijke en hanteerbare" methode die deel uitmaakt van een "eerlijke en doeltreffende" asielprocedure, criteria en instrumenten vast te stellen om te bepalen welke lidstaat voor de behandeling van een asielverzoek verantwoordelijk is. De verordening is bedoeld om de bepalingen van de Overeenkomst van Dublin op te nemen in het Gemeenschapsrecht.

1.3 Na een aantal alternatieven te hebben overwogen, heeft de Commissie besloten vast te houden aan de huidige criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat voor de behandeling van een asielverzoek verantwoordelijk is.

1.4 Het algemene uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek berust bij de lidstaat die de grootste rol heeft gespeeld bij de binnenkomst of het verblijf van de asielzoeker op het grondgebied van de lidstaten, waarbij uitzonderingen mogelijk zijn om gezinsverbanden te handhaven. Het systeem om te bepalen welke lidstaat voor de behandeling verantwoordelijk is, heeft alleen betrekking op personen die erkend willen worden als vluchteling in

de zin van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, en niet op vormen van aanvullende bescherming, die nog niet geharmoniseerd zijn.

1.5 Het voorstel is erop gericht asielzoekers daadwerkelijk toegang te bieden tot de procedures voor de toekenning van de vluchtelingenstatus, te voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van de asielprocedures, de in de Overeenkomst van Dublin geconstateerde tekortkomingen en onnauwkeurigheden te verhelpen, het systeem aan te passen aan de nieuwe situatie die het resultaat is van de vooruitgang bij de totstandbrenging van een ruimte zonder binnengrenzen, ervoor te zorgen dat de verantwoordelijke lidstaat zo snel mogelijk kan worden aangeduid, en het systeem doeltreffender te maken.

1.6 Het voorstel bevat verschillende nieuwe elementen: nieuwe bepalingen waarin wordt benadrukt dat lidstaten die situaties van illegaal verblijf op hun grondgebied laten voortbestaan, een bepaalde verantwoordelijkheid op zich nemen tegenover hun EU-partners; kortere procedurele termijnen; langere termijnen voor de overdracht aan de verantwoordelijke lidstaat; nieuwe bepalingen teneinde de eenheid van asielzoekersgezinnen te handhaven.

2. Algemene opmerkingen

2.1 Dit advies moet gezien worden tegen de achtergrond van twee adviezen die het Comité eerder over onderwerpen op hetzelfde beleidsterrein heeft uitgebracht.

2.2 Ten eerste verwijst het Comité naar zijn advies over het Commissievoorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus¹. Daarin merkt het op "*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.*

2.3 *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."*

2.4 Ten tweede verwijst het Comité naar zijn advies over de "*Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement: Naar een gemeenschappelijke*

¹ PB C 193 van 10-7-2001 – paragrafen 2.1.1.1 en 2.1.2 – rapporteur: **de heer Melícias**

asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend"². Hierin stelt het Comité het volgende: "Hoe dan ook is duidelijk dat de Overeenkomst van Dublin in het licht van de door de Commissie voorgestelde nieuwe totaalaanpak moet worden herzien. Hierbij dienen vooral de volgende aspecten in aanmerking te worden genomen:

- *het gemeenschappelijke standpunt van 4 maart 1996, dat een uniforme interpretatie van het begrip "vluchteling" bevat, moet juridisch bindend worden nadat de definitie van het begrip "vervolging" zodanig is aangepast dat vervolging ook het werk kan zijn van andere actoren dan de staat;*
- *asielzoekers moeten kunnen kiezen tot welk land zij hun aanvraag richten; er moet rekening worden gehouden met de culturele en sociale factoren die aan die keuze ten grondslag liggen en die een vlotte integratie kunnen bespoedigen;*
- *het recht op rechtsbescherming, het recht op informatie en het recht om in beroep te gaan moeten worden gegarandeerd;*
- *er moeten minimumnormen voor de opvang van asielzoekers worden vastgesteld;*
- *er moet iets gedaan worden aan het zeer trage tempo waarin het doorsturen zich voltrekt, alsook aan het gebrek aan informatieverstrekking aan de asielaanvrager."*

2.5 Met de Overeenkomst van Dublin worden twee doelen nagestreefd: tegengaan dat asielzoekers meerdere asiolverzoeken indienen (d.w.z. in verschillende lidstaten) en voorkomen dat afgewezen asielzoekers tussen de lidstaten gaan ronddwalen.

2.6 Op grond van de opgedane ervaring is de algemeen heersende opvatting dat de Overeenkomst niet naar behoren functioneert en meer problemen veroorzaakt dan oplost. De hoeveelheid werk en de kosten die ermee gepaard gaan, staan niet in verhouding tot de bereikte resultaten, en tal van asielzoekers "verdwijnen" voordat zij worden doorgestuurd, waardoor het aantal illegale immigranten blijft toenemen.

2.7 In slechts 6% van de gevallen is niet duidelijk welke lidstaat voor de behandeling van het asiolverzoek verantwoordelijk is. In 95% neemt de lidstaat waar het asiolverzoek is ingediend, de verantwoordelijkheid voor de behandeling ervan op zich. Deze cijfers tonen aan dat de omslachtige procedure van de Overeenkomst van Dublin maar voor een zeer klein aantal gevallen wordt gebruikt. In enkel 1,7% van die gevallen wordt de asielzoeker doorgestuurd naar een ander land dan waar hij zijn verzoek heeft ingediend. In de jaren 1998 en 1999 was dit het geval voor 10.998 van de in totaal 655.000 asielzoekers, wat het jaarlijks aantal met succes doorgestuurde en overgenomen asielzoekers in die periode op een luttele 5.000 brengt.

2.8 Het Comité concludeert dan ook dat via deze verordening de belangrijkste elementen van de in wezen slecht werkende Overeenkomst van Dublin in het communautaire recht terecht zullen

² PB C 260 van 17-9-2001 – paragraaf 2.3.4.3 – rapporteur: **de heer Mengozzi**

komen. Zelfs de door de Commissie voorgestelde verbeteringen zullen geen heldere, billijke en humane regeling opleveren die daarnaast ook nog gemakkelijk kan worden toegepast.

2.9 Het Comité geeft toe dat deze verordening vanuit politiek oogpunt gezien op het juiste moment wordt ingediend. Positief is dat het principe dat de lidstaat verantwoordelijk is voor mensen die illegaal zijn grondgebied betreden of er langere tijd illegaal hebben verbleven, beter uit de verf komt, dat meer nadruk op de eenheid van het gezin wordt gelegd (hoewel de Commissievoorstellen over gezinshereniging een stap verder gaan), en dat de proceduretermijnen aanzienlijk zijn ingekort (waardoor de behandeling van het asielverzoek naar verhoopt sneller zal verlopen).

3. Specifieke opmerkingen

3.1 Artikel 3

In art. 3 wordt verwezen naar de criteria aan de hand waarvan wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Opvallend is dat in dit artikel – in tegenstelling tot de Overeenkomst van Dublin – geen gewag wordt gemaakt van de internationale verplichtingen van de lidstaten. Nochtans moeten de lidstaten bij de behandeling van asielverzoeken de verplichtingen die zij krachtens het internationaal recht – zoals het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en het Verdrag tegen foltering – zijn aangegaan, in acht nemen.

3.2 Artikel 6

In art. 6 wordt ingegaan op de situatie van niet-begeleide minderjarige asielzoekers. Krachtens het voorstel is de lidstaat waar zich een **gezinslid** bevindt dat de minderjarige ten laste **kan** nemen, verantwoordelijk voor de behandeling van het asielverzoek. Het Comité erkent dat de behandeling van asielverzoeken van minderjarigen erg problematisch kan zijn. Om de belangen van minderjarigen zo goed mogelijk te behartigen en de proceduretermijn zo kort mogelijk te houden, mag de omschrijving van personen die deze kinderen ten laste mogen nemen, niet nodeloos restrictief zijn. In de huidige definitie vallen grootouders, ooms en tantes, en volwassen broers en zussen ten onrechte uit de boot. Daarom stelt het Comité voor – in het belang van de minderjarige - de definitie van **gezinslid** te verruimen tot "**lid van het gezin of de familie** dat de minderjarige ten laste **kan en wil** nemen".

3.3 Artikel 16

Wanneer een lidstaat een asielverzoek ontvangt van een asielzoeker die van een andere, in een andere lidstaat verblijvende persoon afhankelijk is, kan de eerstgenoemde lidstaat de andere lidstaat o.m. op grond van gezinshereniging verzoeken het asielverzoek te behandelen. De bepaling in art. 16 luidt als volgt: "In de gevallen waarin de bepalingen van deze verordening niet voorzien, beschouwen de lidstaten het feit dat een van de betrokkenen afhankelijk is van de ander in

verband met een zwangerschap of het moederschap, de gezondheidstoestand of de hoge leeftijd, als een grond voor het bijeenbrengen van de asielzoeker en een gezinslid dat zich op het grondgebied van een van de lidstaten bevindt". Het Comité stelt voor om in deze bepaling niet alleen over gezinslid, maar ook over "**familielid**" te spreken.

3.4 **Artikel 18, lid 1**

In art. 18 staan de termijnen die bij overname van een asielverzoek moeten worden gerespecteerd. Het verzoek tot overname dient binnen vijftien werkdagen na indiening van het asielverzoek bij de aangezochte lidstaat te worden ingediend. Voor niet-begeleide minderjarigen is deze termijn volgens het Comité te krap bemeten. Het Comité stelt dan ook voor om in dergelijke gevallen de termijn van vijftien dagen pas in werking te laten treden, zodra aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- eerst moet worden onderzocht of een gezins- of familielid het kind ten laste kan nemen; en
- waar nodig, moet worden gewacht tot het asielverzoek van een gezins- of familielid ontvankelijk is verklaard.

3.5 **Artikel 20**

Als het asielverzoek niet-ontvankelijk is verklaard, heeft de asielzoeker krachtens dit artikel de mogelijkheid om beroep aan te tekenen. Dit beroep heeft echter geen opschortende werking, of zoals het in de toelichting bij art. 20, lid 2, wordt geformuleerd: "Omdat een overdracht naar een andere lidstaat de betrokkene niet ernstig benadeelt of onherstelbaar is, hoeft de tenuitvoerlegging van de overdracht niet te worden opgeschort in afwachting van het resultaat van het beroep". Het is voor asielzoekers – die vaak van de hand in de tand leven en internationale communicatiemiddelen ternauwernood kunnen bekostigen - echter bijzonder moeilijk om vanuit een andere lidstaat met hun raadslieden in contact te blijven.

4. **Conclusie**

4.1 Hoewel het Comité ingenomen is met de verbeteringen t.o.v. de Overeenkomst van Dublin blijft het van mening dat het eerst nodig is de asielprocedures en de ontvangstvoorwaarden te harmoniseren en de definitie van vluchteling en van andere vormen van aanvullende bescherming te interpreteren. Pas dan kan een systeem worden uitgewerkt om te bepalen welke lidstaat voor de behandeling van een asielverzoek verantwoordelijk is. Volgens het Comité vermindert harmonisatie de kans op "asielshoppen". Een systeem om te bepalen welke lidstaat voor de behandeling van een asielverzoek verantwoordelijk is, kan alleen op basis van geharmoniseerde wetten en procedures behoorlijk werken.

4.2 Tijdens de Europese Raad van Tampere bevestigden de staatshoofden en regeringsleiders het belang dat de Unie en haar lidstaten hechten aan de absolute eerbiediging van het

recht om asiel te zoeken. Voorts wezen zij erop dat garanties moeten worden geboden aan hen die bescherming zoeken in of toegang vragen tot de Europese Unie.

4.3 Het in de Universele Verklaring van de rechten van de mens verankerde asielrecht komt in een stelsel waar de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken en voor de organisatie van grenscontroles met elkaar verbonden worden, op de helling te staan. In een dergelijk systeem worden landen ertoe aangezet steeds meer controles te gaan uitvoeren om asielzoekers van hun grondgebied te weren.

4.4 In plaats van de rechtszekerheid op nationaal niveau te verstevigen, doet de voorgestelde verordening er veeleer afbreuk aan. Lidstaten zullen zich gesterkt voelen in hun pogingen de hete aardappel naar andere landen door te schuiven en aan hun eigen grenzen repressief tegen asielzoekers op te treden. Resultaat zal zijn dat asielzoekers in de armen van criminele mensenhandelaars worden gedreven.

Brussel, 20 maart 2002

De voorzitter
van het
Economisch en Sociaal Comité

De secretaris-generaal
van het
Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

P. VENTURINI