

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over „De toegevoegde waarde van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel voor asielzoekers en de Europese lidstaten” (verkennd advies)

(2011/C 44/03)

Rapporteur: **de heer PÎRVULESCU**

In een brief d.d. 16 februari 2010 heeft mevrouw Milquet, vicepremier en minister van Werk en Gelijke Kansen, het Europees Economisch en Sociaal Comité verzocht om namens het toekomstige Belgische voorzitterschap en overeenkomstig art. 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie een verkennend advies op te stellen over:

De toegevoegde waarde van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel voor asielzoekers én de Europese lidstaten.

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 16 juni 2010 goedgekeurd.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 14 en 15 juli 2010 gehouden 464^e zitting (vergadering van 14 juli 2010) onderstaand advies uitgebracht, dat met 133 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 8 onthoudingen, werd goedgekeurd.

1. Conclusies

1.1 Het Europees Economisch en Sociaal Comité juicht het toe dat de Europese instellingen zich proactief opstellen op het gebied van asielzaken en dat de lidstaten graag vooruitgang willen boeken op dit beleidsterrein.

1.2 Hoewel de instabiliteit en de gevaren in de wereld het immigratie- en asielbeleid van de Europese Unie op allerlei manieren onder druk zetten (¹), is het Comité van mening dat de diverse bezuinigingsmaatregelen in verband met de economische crisis het niveau en de invulling van de bescherming van vluchtelingen en asielzoekers niet mogen aantasten. De politieke identiteit van de Europese Unie staat of valt met de bescherming van mensenrechten. Zowel intern als extern zal de geloofwaardigheid van de EU als politieke en democratische entiteit op het spel komen te staan, als dit laatste niet meer kan worden gewaarborgd.

1.3 Nu het VWEU in werking is getreden, bieden de uitbreiding van de bevoegdheden van de EU op dit terrein en de verandering van de besluitvorming mogelijkheden om een gemeenschappelijke Europese asielruimte te creëren. Toch bestaan er ook gevaren. De politieke en bestuurlijke slagkracht kan wel eens onvoldoende zijn om de hooggespannen verwachtingen waar te maken.

1.4 Het Comité is van oordeel dat een goed werkend gemeenschappelijk Europees asielbeleid de meest efficiënte en duurzame manier is om tegemoet te komen aan de beschermingsbehoefte van personen in risicosituaties en om de gevolgen daarvan voor de lidstaten aan te pakken.

1.5 Het beschouwt personen die internationale bescherming genieten, niet als een economische of administratieve last, maar als waardevolle partners van hun gastlanden en -gemeenschappen. In hun herkomstlanden kunnen ze veranderingen in gang helpen zetten en zo de democratie en de rechtstaat helpen versterken en de bescherming van mensenrechten helpen verbeteren. Met de aangeleerde competenties kunnen ze een sleutelrol spelen in de economische en sociale ontwikkeling van zowel het gastland als het herkomstland.

1.6 De vraag of het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS) al dan niet een succes wordt, hangt af van een aantal cruciale factoren, zoals de daadwerkelijke bescherming van mensenrechten, de solidariteit tussen lidstaten, de harmonisatie van de wetgeving en het beleid ter zake, de verbetering van de invulling van de bescherming en de daarmee samenhangende financiering van de Europese instellingen die verantwoordelijk zijn voor het asielbeleid. Het is vooral belangrijk dat het grote publiek, het maatschappelijk middenveld en de regeringen van de lidstaten vertrouwen krijgen in een gemeenschappelijk Europees asielbeleid. Dit kan worden bereikt door het beleid snel ten uitvoer te leggen en vooral door concrete resultaten te boeken bij proefmaatregelen.

1.7 Doordat de lidstaten er verschillende asielstelsels op na houden, rijzen de kosten de pan uit. Door middel van het CEAS kunnen de kosten inzichtelijker worden gemaakt en worden teruggedrongen, omdat vooral de wetgeving vereenvoudigd wordt (minder beroepsprocedures en herhaalde aanvragen en minder mogelijkheden van misbruik van de procedures), maar ook omdat de bevoegde Europese instellingen (zoals het Europees ondersteuningsbureau voor asielzoekers) actie kunnen ondernemen en de taken van de nationale overheden kunnen overnemen. Op die manier wordt het gemakkelijker om goede

(¹) Een voorbeeld is het risico in verband met de achteruitgang van het milieu en de daarmee gepaard gaande conflicten.

praktijken uit te wisselen, personeel op te leiden en – heel belangrijk – asielzoekersstromen door te sturen.

2. Inleiding

2.1 Voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR) is een beslissende fase aangebroken. Sinds 1999 heeft de Raad twee vijfjarenplannen aangenomen: het programma van Tampere (1999-2004) en het Haags programma (2004-2009). Na tien jaar zijn de in Tampere geformuleerde doelstellingen slechts gedeeltelijk verwezenlijkt. De EU is nog altijd geen gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. De vorderingen van het gemeenschappelijke immigratie-, asiel- en grenzenbeleid zijn aanzienlijk, maar niet overal gelijk.

2.2 Het programma van Stockholm zal ten uitvoer worden gelegd na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, waardoor veel maatregelen uit dit verdrag volgens de gewone wetgevingsprocedure van de Raad en de medebeslissingsprocedure van het Europees Parlement zullen worden goedgekeurd. Hierdoor zal de EU ambitieuzere doelstellingen kunnen formuleren en een proces in gang zetten dat nu in bepaalde lidstaten nog op weerstand stuit.

2.3 Met de ratificatie van het Verdrag van Lissabon, en het daarin opgenomen Handvest van de grondrechten, heeft de EU aanzienlijk meer taken en bevoegdheden erbij gekregen op het gebied van asielzaken. De uitbreiding van die bevoegdheden biedt meer mogelijkheden om de doelstellingen op het gebied van immigratie en asiel te verwezenlijken. Toch bestaat daarbij ook het gevaar dat de betrokken partijen de genomen besluiten niet steunen. Slaagt men er niet in om de spanningen en oneffenheden weg te nemen die inherent zijn aan zo'n heikel vraagstuk en die al bij de ontwikkeling van het beleid zichtbaar waren, dan komen de tot nu toe geboekte vorderingen wellicht in gevaar en ziet het er voor de toekomst somber uit.

2.4 Het programma van Stockholm is het resultaat van een raadpleging waarin de voorstellen uit het Europees pact inzake immigratie en asiel⁽²⁾, de rapporten van de *Future Group* over interne en justitiële aangelegenheden⁽³⁾ en de door de Commissie ontvangen bijdragen aan de openbare raadpleging „Vrijheid, veiligheid en recht: hoe ziet de toekomst eruit? Raadpleging over de prioriteiten voor de komende vijf jaar” (in september en november 2008) zijn overgenomen en uitgevoerd. In juni 2009 publiceerde de Commissie de mededeling „Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger: meer vrijheid in een veiligere omgeving”⁽⁴⁾, waarover het Comité een advies heeft uitgebracht⁽⁵⁾.

2.5 Het idee van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS) als onderdeel van de ruimte van vrijheid, veiligheid en

recht vloeit voort uit het streven naar een effectieve tenuitvoerlegging van het Verdrag van Genève met betrekking tot de status van vluchtelingen (1951) en uit de waarden die ten grondslag liggen aan de mensenrechten en door alle lidstaten worden gedeeld. Met onder meer de goedkeuring van de vier instrumenten van het huidige acquis is er tussen 1999 en 2006 aanzienlijke vooruitgang geboekt. Richtlijn 2004/83/EG van de Raad (de „Kwalificatierichtlijn”) biedt gemeenschappelijke criteria waarmee kan worden bepaald wie er voor internationale bescherming in aanmerking komt. Ook voorziet de richtlijn in een minimaal niveau van ondersteuning aan beschermelingen in alle lidstaten. Op grond van het Haags programma en het programma van Stockholm moet de Europese Commissie de vooruitgang in de eerste fase evalueren en voor het einde van 2010 een reeks maatregelen voorleggen aan de Raad en het Europees Parlement.

2.6 Al sinds 2002 is het Comité betrokken bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Het heeft daartoe talrijke adviezen opgesteld over onder meer het Groenboek over het toekomstig gemeenschappelijk Europees asielstelsel⁽⁶⁾ en het asielbeleidsplan⁽⁷⁾.

2.7 In het asielbeleidsplan („Policy Plan on Asylum”)⁽⁸⁾, dat op 17 juni 2008 werd goedgekeurd, stelt de Commissie voor om ter afronding van de tweede fase van het CEAS de beschermingsnormen op te trekken en ervoor te zorgen dat die consequent in de gehele EU worden toegepast. In het Europees pact inzake immigratie en asiel, dat op 17 oktober 2008 door de Raad is goedgekeurd, wordt nogmaals steun uitgesproken voor dit beleid en de geformuleerde doelstellingen. De in het beleidsplan voorgestelde herziening van de Kwalificatierichtlijn is onderdeel van een breder pakket aan maatregelen, zoals de herziening van de Dublin- en de Eurodac-verordening en de Richtlijn opvangvoorzieningen⁽⁹⁾, en het op 19 februari 2009 goedgekeurde voorstel voor de oprichting van het Europees ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO)⁽¹⁰⁾. Tot de maatregelen behoort ook de versterking van de externe dimensie van het asielbeleid via onder meer een EU-programma voor hervestiging en ontwikkeling van regionale beschermingsprogramma's.

2.8 In aanloop naar het voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie heeft de Belgische regering het Comité verzocht om een verkennend advies op te stellen over het asielvraagstuk. In de officiële raadplegingsbrief staat dat internationale bescherming van personen in risicosituaties een van de belangrijkste uitdagingen is voor de EU en de lidstaten. De afgelopen jaren is er onophoudelijk gewerkt aan de verwezenlijking van de voornaamste doelstelling, nl. de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid. Zo zijn er normen opgesteld op het gebied van internationale bescherming, taken geformuleerd en nieuwe instellingen opgericht. Desondanks deinzien veel lidstaten ervoor terug om de wetgeving en maatregelen daadwerkelijk te harmoniseren. Zonder steun van de lidstaten dreigt de wetgevende en institutionele eenwording in Europa inefficiënt en

⁽²⁾ Europees Pact inzake immigratie en asiel, Raad van de Europese Unie, Brussel, 13440/08, 24 september 2008.

⁽³⁾ Rapport van de groep over het toekomstige interne-veiligheidsbeleid (The Future Group), „Freedom, Security, Privacy: European Home Affairs in an Open World” (Vrijheid, veiligheid, privacy: Europees binnenlands beleid in een open wereld), juni 2008.

⁽⁴⁾ COM(2009) 262.

⁽⁵⁾ PB C 128 van 18.5.2010, blz. 80.

⁽⁶⁾ PB C 204 van 9.8.2008, blz. 77.

⁽⁷⁾ PB C 218 van 11.9.2009, blz. 78.

⁽⁸⁾ COM(2008) 360 final.

⁽⁹⁾ COM(2008) 815 final; COM(2008) 820 final; COM(2008) 825 final.

⁽¹⁰⁾ COM(2009) 66 final.

duur te worden. De lidstaten zien nog niet goed in wat de voordelen zijn van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid en dragen ook nog niet echt hun verantwoordelijkheden.

2.9 Het Comité heeft op dit vlak constructieve voorstellen geformuleerd en is blij met de vooruitgang die in de EU en de lidstaten is geboekt. Het heeft zich openlijk uitgesproken voor de principes en waarden die de naleving van de fundamentele rechten van de mens bevorderen. Ook heeft het maatregelen voorgesteld om vluchtelingen die internationale bescherming genieten, te helpen zich persoonlijk en professioneel te ontplooiën. Toch heeft het meerdere malen moeten wijzen op de beperkingen en inconsequenties in de ontwikkeling en uitvoering van het Europese beleid. De aanpassing van de maatregelen en instrumenten op dit terrein dient in overleg te gebeuren. Dit vereist een werkelijke dialoog tussen de lidstaten, de Europese instellingen, het maatschappelijk middenveld, het bedrijfsleven en lokale gemeenschappen.

3. Algemene opmerkingen

De toegevoegde waarde van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel voor asielzoekers en de lidstaten

3.1 Door de voordelen van het CEAS te onderstrepen bestaat er een gerede kans dat het vertrouwen van de betrokken partijen en meer in het bijzonder de lidstaten in de opbouw van zo'n stelsel wordt hersteld.

3.2 Het Comité kan zich vinden in de doelstellingen die de EU heeft geformuleerd met betrekking tot de vervolmaking van het CEAS. Wel wijst het op de kloof tussen de Europese doelstellingen en de praktijken in de lidstaten, die nog wel eens groter zou kunnen worden door de economische crisis en de sociale en politieke gevolgen daarvan.

3.3 Het gemeenschappelijk asielstelsel vereist een stevige verankering in een aantal gemeenschappelijke waarden en beginselen die ervoor zorgen dat de EU en de lidstaten in hun beleid de menselijke waardigheid en veiligheid centraal stellen.

3.4 Door de onevenredige druk waaraan de lidstaten staan blootgesteld en de verschillen in het aantal ingewilligde asielaanvragen, de hoeveelheid aangevochten beslissingen en de omvang van de secundaire bewegingen, wordt het impliciete solidariteitsbeginsel tussen de lidstaten niet nageleefd.

3.5 Met hun neiging om de harmonisatie van de wetgeving en maatregelen in eigen land te beperken ondermijnen de lidstaten de grondslagen van het CEAS. Harmonisatie is geen sta-in-de-weg voor het asielbeleid, maar juist het belangrijkste instrument om de voordelen van het CEAS tastbaar te maken. Harmonisatie zal de bestuurlijke en financiële druk op de lidstaten wegnemen en er bovendien voor zorgen dat asielzoekers,

in ieder geval in de beginfase, meer bescherming krijgen. Om de verwachte resultaten te kunnen boeken mag harmonisatie niet gebaseerd zijn op de kleinste gemene deler op het gebied van bescherming.

3.6 De wijze waarop internationale bescherming wordt ingevuld, is een heikel punt in het asielbeleid. De lidstaten verschillen op dit vlak onderling veel meer dan op het punt van de procedures voor het verlenen van die bescherming. Door een ruimere invulling te geven aan bescherming, bijv. via erkenning van kwalificaties en toegang tot onderwijs en de arbeidsmarkt, kunnen personen die internationale bescherming genieten, hun persoonlijke welvaart en die van de gemeenschap helpen verbeteren.

3.7 Voor een bevredigende ondersteuning van het asielbeleid moeten de gespecialiseerde instellingen (met name Frontex en het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken) over een helder mandaat beschikken, voldoende financiële middelen ontvangen om hun taken te kunnen vervullen en een transparante werkwijze hanteren, zodat de procedures worden nageleefd en de grondrechten van asielzoekers en personen die internationale bescherming genieten, worden gerespecteerd. Financiële ondersteuning aan efficiënt werkende instellingen is de beste manier om te laten zien wat de voordelen zijn van een echt gemeenschappelijk asielbeleid.

4. Specifieke opmerkingen

4.1 Het Comité is van mening dat de verschillende aspecten van het asielbeleid nauw met elkaar samenhangen. De vraag of dat beleid al dan niet een succes wordt, hangt af van een aantal cruciale factoren, zoals de daadwerkelijke bescherming van mensenrechten, de solidariteit tussen lidstaten, de harmonisatie van de wetgeving en het beleid ter zake, de verbetering van de invulling van de bescherming en de daarmee samenhangende financiering van de Europese instellingen die verantwoordelijk zijn voor het asielbeleid. Het Comité pleit vooral voor herstel van het vertrouwen van het grote publiek, het maatschappelijk middenveld en de nationale regeringen in een gemeenschappelijk Europees asielbeleid. Dit kan worden bereikt door het beleid snel ten uitvoer te leggen en vooral door concrete resultaten te boeken bij proefmaatregelen.

Naleving van mensenrechten tijdens het hele traject naar internationale bescherming

4.2 Het Comité blijft erbij dat er op het gebied van internationale bescherming geen minimale, maar gemeenschappelijke normen moeten komen⁽¹⁾. Deze normen moeten ervoor zorgen dat de grondrechten van personen die internationale bescherming vragen, meer worden gerespecteerd dankzij:

— garanties voor toegang tot het grondgebied;

⁽¹⁾ PB C 204 van 9.8.2008, blz. 77, en PB C 218 van 11.9.2009, blz. 78.

- de vrijheid om te kiezen waar het verzoek om asiel en bescherming wordt geformuleerd;
- het eerste onderzoek van de verdragsrechtelijke status en vervolgens van het verzoek om subsidiaire bescherming (uitsluitend wanneer niet aan de voorwaarden voor de eerste status is voldaan);
- een verbod op uitzetting wanneer het leven van verzoeker in het herkomstland of in het laatste doorgangsland in gevaar is;
- de opschortende werking van een beroep tegen uitzetting zolang een dergelijk besluit niet door een bevoegde rechter is genomen, teneinde dit recht op beroep volledig te doen gelden, conform de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens;
- speciale bescherming voor (vermeende) minderjarigen;
- eerbiediging van de autonome rechten van personen, en met name van vrouwen, om een beschermingsverzoek in te dienen.

4.3 Het is van cruciaal belang dat asielzoekers zich tijdens de aanvraagprocedures in hun eigen taal kunnen uitdrukken en gedurende het hele traject kunnen rekenen op gratis juridische bijstand.

4.4 De weigering om iemand internationale bescherming te bieden dient met duidelijke redenen te worden omkleed. Ook moet de betreffende persoon worden geïnformeerd over de mogelijkheden voor het aantekenen van beroep en de daarvoor geldende termijnen. De uitzetting dient te allen tijde tot aan het einde van de beroepsprocedure te worden opgeschort ⁽¹²⁾.

4.5 Tot bewaring mag slechts worden overgegaan als alle alternatieven zijn uitgeput en alleen als een bevoegde rechter een uitspraak heeft gedaan met naleving van het recht op verdediging overeenkomstig het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ⁽¹³⁾. Tegen genomen besluiten moet in beroep kunnen worden gegaan.

4.6 Het Comité wijst met name op de positie van vrouwen, die in vergelijking met mannen veel meer moeilijkheden onderkennen bij het aanvragen van asiel en het verkrijgen van de vluchtelingenstatus. Een ander probleem dat in het asielbeleid speelt, is dat van minderjarigen. Het Comité acht het van groot belang dat hun belangen op effectieve wijze worden behartigd en dat hun veiligheid wordt gewaarborgd.

4.7 Het is verontrustend dat nevenverschijnselen van immigratie en de opvang van asielzoekers, zoals mensenhandel en misbruik, onvoldoende in samenwerking met de lidstaten en derde landen, in het bijzonder de doorgangslanden, worden

aangepakt. Landen die het Verdrag van Genève van 1951 niet hebben geratificeerd, kunnen op het gebied van asielbeleid geen partnerlanden van de EU zijn. Het succes van het asielbeleid staat of valt met een gedegen institutioneel akkoord met de doorgangslanden, die vaak een oogje toeknippen als de rechten en veiligheid van personen in risicosituaties worden geschonden.

Meer solidariteit tussen de lidstaten op basis van gemeenschappelijke belangen en gedeelde verantwoordelijkheid

4.8 Vanwege de verschillen in vluchtelingenstromen neigen sommige lidstaten ertoe om strengere regels in te voeren voor de verlening van internationale bescherming. Via het gemeenschappelijk asielbeleid zouden deze lidstaten een effectieve ondersteuning moeten krijgen bij de behandeling van aanvragen en vooral bij de verbetering van de invulling van de bescherming. Het Comité gaat ermee akkoord dat er voor het verlenen van die ondersteuning een nieuwe procedure komt ter opschorting van Dublin-overdrachten naar een verantwoordelijke lidstaat die onder extra druk staat ⁽¹⁴⁾.

4.9 Er kleven allerlei voordelen aan intensivering van de samenwerking met lidstaten die aan zo'n extra druk worden blootgesteld. In de eerste plaats zullen de secundaire bewegingen tussen de lidstaten afnemen. Door een evenwichtigere verdeling van de asielaanvragen tussen de lidstaten kan het proces beter beheersbaar worden gemaakt en kan er worden gezorgd voor een betere integratie van personen die internationale bescherming genieten in de lidstaten.

Effectieve harmonisatie voor een betere bescherming van personen in risicosituaties

4.10 De behandeling van asielaanvragen is een bevoegdheid van de lidstaten, die hun nationale wetgeving onvoldoende hebben geharmoniseerd, waardoor er nog altijd verschillende gewoontes naast elkaar bestaan. Zo wordt de situatie in het herkomstland op verschillende manieren beoordeeld, ontbreekt het aan een gemeenschappelijke aanpak op Europees niveau, is de bestuurlijke slagkracht niet overal dezelfde en is er geografisch gezien een ongelijke verdeling van het aantal aanvragen om internationale bescherming. Het gevolg is dat de lidstaten lang niet allemaal hetzelfde niveau van bescherming bieden en er dus geen einde komt aan de secundaire bewegingen van vluchtelingen binnen de EU ⁽¹⁵⁾.

4.11 Het is noodzakelijk dat asielaanvragen met behulp van een gemeenschappelijke databank kunnen worden geanalyseerd. Het Comité heeft reeds meerdere malen gepleit voor de afschaffing van de lijsten van „veilige” landen. In plaats daarvan zou er een systeem moeten komen waarbij de risico's in derde landen zowel afzonderlijk als op communautair niveau „in real time” worden beoordeeld. De bedoeling is dat het EASO deze taak op zich neemt. Voor het gemeenschappelijk beoordelingsstelsel moet gebruik worden gemaakt van een aantal gemeenschappelijke definities voor onder meer „actoren van bescherming” en „binnenlandse bescherming”.

⁽¹²⁾ Zie het EESC-advies van 28 april 2010 over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming (herschikking), COM(2009) 554 final 2009/0165 (COD), van rapporteur de heer Pezzini.

⁽¹³⁾ PB C 317 van 23.12.2009, blz. 110.

⁽¹⁴⁾ PB C 317 van 23.12.2009, blz. 115.

⁽¹⁵⁾ PB C 218 van 11.9.2009.

4.12 Het Comité denkt dat niet-statelijke actoren van bescherming nuttige diensten kunnen verlenen, die op korte termijn soms zelfs onmisbaar kunnen zijn, vooral als het gaat om de aanpak van humanitaire problemen. De bescherming van personen op een bepaald grondgebied is echter louter een taak van overheidsinstanties en mag in geen geval, zelfs niet gedeeltelijk, aan deze actoren worden toevertrouwd. Er kan eigenlijk alleen worden gesproken van binnenlandse bescherming als het grondgebied voor het merendeel wordt gecontroleerd door een centrale overheid die bereid en in staat is om intern de orde te handhaven, om een minimaal niveau van openbare voorzieningen te bieden en om de rechten en veiligheid van individuele burgers voldoende te beschermen.

4.13 Het is goed dat men vanuit inhoudelijk oogpunt de twee bestaande beschermingsstatussen (vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming zoeken) door één status wil vervangen. Het EESC heeft dit reeds meerdere malen bepleit, aangezien dit een manier is om personen in risicosituaties in de toekomst meer bescherming te bieden en beter te laten integreren in de lidstaten. Bovendien hoeft samenvoeging van de twee statussen niet direct of indirect te leiden tot een verslechtering van het niveau en de invulling van de bescherming⁽¹⁶⁾. Die zal er juist op vooruitgaan.

4.14 Het feit dat de coördinatie van het asielbeleid nu in handen is van de nationale regeringen, betekent niet dat er moet worden overgestapt op een geheel andere aanpak. Sommige lidstaten (zoals Nederland en Zweden) hebben op dit vlak een aantal goede praktijken ontwikkeld die andere lidstaten tot overeenkomstige maatregelen zouden kunnen inspireren. De betekenis van goede praktijken wordt onderschat. Ze kunnen als voorbeeld dienen voor de uitvoering van het asielbeleid en de kosten van experimenten op nationaal niveau helpen terugdringen.

Een betere invulling van internationale bescherming

4.15 De nationale maatregelen en programma's op dit terrein lopen zeer uiteen, hoewel deze intuïtieve bewering nog niet met een uitgebreide analyse in de lidstaten kan worden gestaafd. Zolang proactieve maatregelen ontbreken, zal het verlenen van internationale bescherming een dode letter blijven en worden degenen die deze status genieten, eigenlijk gediscrimineerd. Vakbonden en werkgeversorganisaties zouden moeten worden betrokken bij de uitwerking en uitvoering van het asielbeleid op nationaal niveau.

4.16 Het is goed dat er bepalingen worden opgenomen inzake de erkenning/gelijkstelling van diploma's en kwalificaties en de vereenvoudiging van de toegang van personen die inter-

ationale bescherming genieten tot beroepsopleidingen⁽¹⁷⁾. Dit zijn immers belangrijke stappen op weg naar hun economische en maatschappelijke integratie en naar een betere kwaliteit van leven. De toegang tot de arbeidsmarkt moet worden verbeterd door een actief antidiscriminatiebeleid en door stimuleringsmaatregelen voor het bedrijfsleven.

Een grotere rol en meer financiële middelen voor de met asielbeleid belaste organen

4.17 Het Comité vindt dat het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken zo snel mogelijk operationeel moet worden. Het moet over voldoende middelen beschikken om zijn vanuit logistiek oogpunt complexe en intensieve activiteiten te kunnen ontplooiën. Het moet bijvoorbeeld snel werk maken van de ontwikkeling van het gemeenschappelijk Europees systeem voor de beoordeling van risico's in derde landen, dat een belangrijk onderdeel is van het asielbeleid. Met een passende financiering zou het bureau de voordelen van gemeenschappelijke instellingen en procedures op Europees niveau onder de aandacht kunnen brengen. Het bureau dient samen te werken met andere EU-organen en vooral met de regeringen van de lidstaten.

4.18 Er moet nog eens goed worden gekeken naar de financiering van de verschillende aspecten van het asielbeleid. Er moet niet alleen meer geld beschikbaar worden gesteld, maar het geld moet ook worden besteed aan instrumenten waarmee optimale resultaten kunnen worden geboekt en waarmee daadwerkelijk steun kan worden verleend aan de lidstaten. Solidariteit heeft ook een financieel aspect, dat niet over het hoofd mag worden gezien. Het Europees Vluchtelingenfonds moet het bijvoorbeeld doen met een begroting van circa 5 miljoen euro, hetgeen is veel te weinig is om zinvolle ondersteuning te bieden bij de communautaire en nationale tenuitvoerlegging van het asielbeleid.

4.19 Het Comité is bezorgd over een aantal praktijken waaraan nationale regeringen en het agentschap Frontex zich schuldig maken bij de uitzetting van personen die wellicht internationale bescherming nodig hebben⁽¹⁸⁾. Dergelijke acties, die steeds vaker en op steeds grotere schaal voorkomen, moeten op volledig transparante en verantwoorde wijze plaatsvinden⁽¹⁹⁾. Frontex zou moeten samenwerken met het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken om schending van de mensenrechten te voorkomen. Het uitzetten van personen naar landen of gebieden die voor hen onveilig zijn, is duidelijk in strijd met het non-refoulementbeginsel.

⁽¹⁷⁾ Idem.

⁽¹⁸⁾ Zie het rapport „Pushed Back, Pushed Around Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers” (Gesol en gesleep: de door Italië teruggestuurde en door Libië mishandelde bootvluchtelingen en asielzoekers), HRW 2009.

⁽¹⁹⁾ Het EESC is ingenomen met het voornemen van de Commissie om de tenuitvoerlegging van de procedures op dit terrein transparanter te maken.

⁽¹⁶⁾ EESC-advies van 28 april 2010 over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad 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), COM(2009) 551 final/2 – 2009/0164 (COD), van rapporteur de heer Pîrvulescu.

4.20 Het Comité acht ⁽²⁰⁾ opleiding van gespecialiseerde medewerkers van Frontex noodzakelijk voor de verbetering van:

- de coördinatie van de operationele samenwerking tussen de lidstaten;
- de vaststelling van gemeenschappelijke normen op het gebied van scholing;
- de steun aan lidstaten bij het organiseren van opvang- en repatriëringsmaatregelen, met behulp van culturele bemiddelaars;

— de voorbereiding van functionarissen op het gebied van het Europees asielrecht.

4.21 De uitbreiding van het takenpakket van de instellingen op asielgebied dient gepaard te gaan met een grotere betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij de besluitvorming over en de tenuitvoerlegging van het asielbeleid. Dit zal de geloofwaardigheid van het gemeenschappelijk beleid ten goede komen en zorgen voor een blijvende verbetering van de gebruikte instrumenten.

Brussel, 14 juli 2010

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Mario SEPI

⁽²⁰⁾ Zie het EESC-advies van 28 april 2010 over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de verlening of intrekking van internationale bescherming (herschikking), COM(2009) 554 final 2009/0165 (COD), van rapporteur de heer Pezzini.