

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (herschikking)

(COM(2016) 465 final)

en over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, en tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetenen van derde landen

(COM(2016) 466 final)

en over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU

(COM(2016) 467 final)

(2017/C 075/16)

Rapporteur: **José Antonio MORENO DIAZ**

Corapporteur: **Cristian PÎRVULESCU**

Raadpleging	Raad van de Europese Unie, 7.9.2016 Europees Parlement, 12.9.2016
Rechtsgrondslag	Artikel 304 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Bevoegde afdeling	Werkgelegenheid, Sociale Zaken en Burgerschap
Goedkeuring door de afdeling	22.11.2016
Goedkeuring door de voltallige vergadering	14.12.2016
Zitting nr.	521
Stemuitslag (voor/tegen/onthoudingen)	211/2/5

1. Conclusies en aanbevelingen

1.1. Algemene conclusies en aanbevelingen

1.1.1. Het EESC acht een billijke, doeltreffende en doelmatige hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS) noodzakelijk, alsook een echt gemeenschappelijke procedure die betrouwbaar, flexibel en doeltreffend is en de billijke en legale toegangskanalen tot de Europese Unie verbetert op basis van het beginsel van respect voor de rechten van mensen die vervolgd worden.

1.1.2. Ook is het belangrijk om in gedachten te houden dat in artikel 2 VEU expliciet is bepaald dat de Unie berust op de waarden van eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, met inbegrip van de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden moeten door de lidstaten worden gedeeld in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.

1.1.3. Voorts is in artikel 78 VWEU bepaald dat de EU een gemeenschappelijk asielbeleid moet ontwikkelen en met het oog daarop een echt gemeenschappelijk en bindend systeem voor alle lidstaten moet opzetten teneinde nationale wetgevingen te harmoniseren of — indien dit niet mogelijk is — ten minste moet voorzien in een gemeenschappelijk systeem voor wederzijdse erkenning van asielbesluiten in alle EU-lidstaten. Dit zou kunnen leiden tot een echt gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Anders zullen zogenoemde „secundaire stromen”, waarbij mensen die internationale bescherming behoeven op zoek gaan naar landen die binnen de EU de beste voorwaarden bieden, niet kunnen worden vermeden.

1.1.4. Er zij op gewezen dat de EU-28 in totaal ongeveer 510 miljoen inwoners telt en dat de Commissie in het najaar van 2015 heeft voorgesteld om ongeveer 160 000 personen die internationale bescherming behoeven, te herplaatsen, wat neerkomt op ongeveer 0,03 % van de totale EU-bevolking. Andere derde landen hebben miljoenen mensen opgevangen die om internationale bescherming verzoeken.

1.1.5. Het EESC is in ieder geval ingenomen met de verbeteringen die in het systeem zijn aangebracht, zoals de verduidelijking van de rechten en verplichtingen betreffende de toegang tot de procedure, de vervanging van het begrip „kwetsbaarheid” door het begrip „bijzondere behoeften”, alsook de duidelijke beoordelingscriteria, de grotere garanties voor minderjarigen en de verruiming van het begrip „gezin”.

1.1.6. Het EESC maakt zich zorgen over de beperking van de grondrechten, zoals de beperking van het vrije verkeer, de beperking van het recht van minderjarigen op onderwijs, de toepassing van een procedure voor niet-begeleide minderjarigen aan de grenzen, het mogelijke ontbreken van een analyse per geval van het begrip „veilig land”, de beperkte garanties bij latere verzoeken en versnelde procedures, de automatische herziening van beschermingsstatussen, en de bestraffende hantering van beperkingen bij opvangvoorzieningen.

1.1.7. Het EESC zou graag zien dat beschermingsstatussen genormaliseerd worden en dat de verschillen tussen de vluchtelingenstatus en de subsidiairebeschermingsstatus worden afgeschaft wat betreft de geldigheidsduur van de verblijfsvergunning en de verlenging ervan, alsook de beperking van de sociale bijstand voor personen met de subsidiairebeschermingsstatus.

1.2. **Aanbevelingen bij het voorstel voor de verordening inzake asielnormen**

1.2.1. Het EESC pleit ervoor de UNHCR-criteria voor de beoordeling van binnenlandse vluchtalternatieven in het voorstel mee te nemen, waarbij met andere woorden ook een analyse moet worden gemaakt van geschiktheid en redelijkheid, en waarbij de toepassing van artikel 8 in geval van vervolging door de staat uitdrukkelijk wordt uitgesloten.

1.2.2. De bewijslast dient te worden verdeeld tussen de aanvrager en de beslissingsautoriteit, zoals bepaald in de jurisprudentie van het EHVJ, waarbij de beslissingsautoriteit verplicht blijft om „actief met de verzoeker samen te werken”.

1.2.3. Het EESC pleit voor een evenredigheidsbeoordeling bij de evaluatie van de gronden voor uitsluiting van de vluchtelingenstatus en van het restrictieve karakter van de toepassing van deze bepalingen. Daarbij moet artikel 12, lid 6, van de verordening inzake asielnormen worden geschrapt om te voorkomen dat automatisch gebruik wordt gemaakt van uitsluitingsgronden die geen rekening houden met de specifieke achtergrond van de aanvragers.

1.2.4. Er moet worden gegarandeerd dat elk geval apart wordt bekeken in procedures voor het evalueren van de internationale beschermingsstatus, dat rekening wordt gehouden met de specifieke omstandigheden en dat eventuele procedurele garanties worden verleend in de procedures die niet automatisch kunnen worden toegepast.

1.2.5. Wat de herziening van de vluchtelingenstatus betreft, zal elke nieuwe procedure extra administratieve rompslomp en beoordeling meebrengen. Gezien het grote aantal vluchtelingen kunnen administratieve diensten van een land gemakkelijk overbelast raken, en overhaaste en mogelijk willekeurige beslissingen nemen. De bevoegde autoriteiten moeten dan ook over voldoende en goed opgeleid personeel beschikken om controles uit te voeren en de vluchtelingenstatus te verifiëren.

1.2.6. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen beëindiging, uitsluiting, intrekking, niet-verlenging en einde van beschermingsstatussen en in dat verband moeten strikte criteria worden toegepast. Voorts moeten herhaling en verwarring worden vermeden wat betreft de feitelijke omstandigheden die aanleiding geven tot elke zaak.

1.2.7. De beperkingbinnen een lidstaat van het vrije verkeer van personen aan wie internationale bescherming is verleend, moet worden afgeschaft, daar dit in strijd is met artikel 26 van het Verdrag van Genève.

1.2.8. Artikel 44 van de verordening inzake asielnormen tot wijziging van de Richtlijn inzake langdurig ingezetenen, dat een nieuwe periode van vijf jaar verblijf voorschrijft indien de betrokkene illegaal wordt aangetroffen buiten de lidstaat die hem of haar heeft erkend, moet worden geschrapt, daar dit in strijd is met het doel van de Europese agenda inzake migratie van mei 2015.

1.3. Aanbevelingen bij het voorstel voor de verordening inzake een uniforme procedure

1.3.1. Het EESC wijst erop dat het vaststellen van regels in de vorm van verordeningen niet mag leiden tot een verlaging van de beschermingsnormen ten gevolge van de invoering van beperkende criteria om in aanmerking te komen en de beperking van rechten en procedurele waarborgen.

1.3.2. Het EESC zou graag zien dat de automatische toepassing van de begrippen van veilig derde land, eerste land van asiel en veilig land van herkomst, alsook de termijnbeperkingen worden afgeschaft, en pleit voor waarborging van de automatische opschortende werking van beroepsprocedures.

1.3.3. De waarborg dat elk geval apart wordt beoordeeld op basis van de criteria van evenredigheid, noodzakelijkheid en uitzonderlijke omstandigheden in geval van vrijheidsbeperking of detentie, moet worden versterkt.

1.3.4. De garanties in geval van administratieve detentie moeten eveneens worden verhoogd. Daarbij moet de detentie aan duidelijke termijnen worden gekoppeld en tot uitzonderlijke gevallen worden beperkt.

1.3.5. Het EESC is het niet eens met de uitsluiting van het recht op gratis juridische bijstand in het geval van verzoeken die als ongegrond worden beschouwd of van hernieuwde verzoeken waarbij geen nieuw bewijsmateriaal of argumenten worden aangedragen, daar dit in strijd is met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte zoals bepaald in artikel 13 EVRM.

1.3.6. Het pleit voor dezelfde procedurele waarborgen voor versnelde procedures, bij grensovergangen en latere aanvragen als voor de normale procedure.

1.3.7. Vooraleer de aanvragers hun aanvraag concreet indienen, moeten zij de tijd krijgen om uit te rusten en op adem te komen.

1.4. Aanbevelingen bij het voorstel voor de richtlijn inzake opvangnormen

1.4.1. Om secundaire stromen te voorkomen, moet een aanpak van positieve stimulansen worden gehanteerd in plaats van een repressieve aanpak van uitsluiting, beperking, intrekking of vervanging van opvangvoorzieningen enz. Van evenredigheid is met name geen sprake in het geval van personen die niet om internationale bescherming verzoeken in het eerste land van illegale binnenkomst of legaal verblijf.

1.4.2. Hetzelfde juridische instrument moet worden gebruikt voor de regeling van opvangvoorwaarden, procedures en criteria, om verschillen in de rechtstreekse toepassing van onderling verband houdende bepalingen te voorkomen.

1.4.3. Niet-gedefinieerde juridische begrippen, zoals „menswaardige levensstandaard” of „risico op onderduiken”, moeten in beperkt mate of niet worden gehanteerd, gezien de ernstige gevolgen die deze meebrengen en de discretionaire bevoegdheid van de lidstaten bij de vaststelling van de criteria.

1.4.4. Andere familieleden, zoals broers en zussen en andere verwanten, moeten ook in aanmerking worden genomen, in overeenstemming met het voorstel van de Dublinverordening.

1.4.5. Verzoekers uit een veilig land van herkomst mogen niet worden uitgesloten van toegang tot de arbeidsmarkt daar dit zou leiden tot discriminatie op grond van nationaliteit.

1.4.6. De voorwaarden m.b.t. het recht van toegang tot de arbeidsmarkt, sociale zekerheid en sociale bijstand moeten worden geschrapt.

1.4.7. Tevens moet het absolute recht van minderjarigen op onderwijs worden gegarandeerd, op dezelfde voorwaarden als het recht op gezondheid.

2. Opmerkingen bij de verordening inzake asielnormen

2.1. Het EESC is voorstander van verdere harmonisatie van de normen voor asielprocedures, erkenning en bescherming op EU-niveau. Er bestaan aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten wat betreft de gehanteerde procedures, de erkenningspercentages, de inhoud van de geboden bescherming en de voorwaarden voor de opvang van asielzoekers en personen die internationale bescherming genieten.

2.2. Om diverse redenen hebben de lidstaten specifieke institutionele asielprocedures ontwikkeld. Dit moedigt secundaire migratiestromen aan en brengt de gelijke behandeling van de aanvragers op het grondgebied van de Unie in het gedrang. De verschillen tussen de lidstaten kunnen een aanzienlijk effect hebben op de bescherming van de grondrechten, waaronder de bescherming van de menselijke waardigheid, de eerbiediging van het privéleven en van het familie- en gezinsleven, de vrijheid van meningsuiting en van informatie, het recht op onderwijs, de vrijheid van beroep en het recht op toegang tot de arbeidsmarkt, de vrijheid van ondernemerschap, het recht op asiel, non-discriminatie, de rechten van het kind, het recht op sociale zekerheid en sociale bijstand en gezondheidszorg, zoals gedefinieerd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

2.3. Het EESC is ingenomen met de ontwikkeling van een systeem om informatie op te vragen, te organiseren en te verspreiden m.b.t. de situatie in de landen van herkomst en doorreis, onder auspiciën van het Asielagentschap van de Europese Unie. Dit systeem vormt de basis voor een werkelijke harmonisatie van besluiten tot verlening van internationale bescherming. Het is echter niet duidelijk in hoeverre de nationale autoriteiten rekening zullen houden met de verstrekte informatie en hoe kan worden gegarandeerd dat zij dit doen. Om zeer uiteenlopende besluiten te voorkomen moet het systeem landen die als onveilig worden beschouwd, op een eenvoudige en duidelijke wijze aanduiden.

2.4. Met betrekking tot artikel 7 over de actoren van bescherming, is het van belang correct in te schatten over hoeveel capaciteit actoren uit de particuliere sector en internationale organisaties beschikken om bescherming te bieden. Als gevolg van een gebrek aan middelen en van rechtsonzekerheid is het voor beide zeer moeilijk om degelijke en langdurige bescherming te verzekeren, met name in situaties van burgeroorlog of harde repressie door de regering.

2.5. De eventuele interne bescherming die een verzoeker kan krijgen, is een relevante factor voor de beslissing om bescherming toe te kennen. De bevoegde autoriteiten moeten rekening houden met de volledige waaier van risico's die een interne verplaatsing voor de individuele veiligheid met zich mee kan brengen. Veilige gebieden kunnen om uiteenlopende redenen snel uitgroeien tot onveilige plekken: een militaire nederlaag, buitenlandse hulp en interventie, sabotage of terroristische aanslagen. Hoewel in artikel 8 duidelijk wordt omschreven wat veiligheid betekent — met inbegrip van veilig reizen en beschikbaarheid van bescherming — is het aan de Europese nationale autoriteiten om de beschikbare gegevens en feiten te interpreteren.

2.6. De definitie van daden van vervolging in artikel 9 is ruim en komt overeen met die van artikel 1, afdeling A, van het Verdrag inzake de status van vluchtelingen (het Verdrag van Genève). Dit artikel moet samen met artikel 10 over de gronden van vervolging en artikel 6 over de actoren van vervolging of ernstige schade, zo worden uitgelegd dat rekening wordt gehouden met daden van vervolging door zowel de overheid als niet-overheidsactoren. Uit praktijken van politieke onderdrukking en interne oorlogsvoering blijkt dat overheidsinstanties die doorgaans elke betrokkenheid ontkennen, paramilitaire en burgerwachtgroeperingen die gewelddaden plegen, de hand boven het hoofd houden.

2.7. Het EESC pleit al lang voor de inhoudelijke standaardisering van bescherming voor vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten⁽¹⁾. De inhoud van de bescherming is een andere belangrijke factor van secundaire migratie binnen de Unie. Van groot belang is echter dat het Comité ervoor heeft gepleit dat bij de harmonisatie zou worden gestreefd naar het hoogste niveau van bescherming en niet naar het laagste. Het voorstel van de Commissie bevat een aantal goede stappen in die richting.

2.8. Verduidelijking is geboden ten aanzien van informatievoorziening, verblijfsvergunningen en reisdocumenten. Opgemerkt zij dat opheldering is verschaft wat de toegang tot de arbeidsmarkt betreft en dat het niveau van bescherming is verhoogd, bijvoorbeeld op het gebied van arbeidsvoorwaarden, vrijheid van aansluiting en toegang tot werkgebonden onderwijsaanbod, waarbij de begunstigden van internationale bescherming dezelfde rechten hebben als onderdanen van de betrokken lidstaat. Dit is ook het geval wat betreft de erkenning van diploma's, sociale zekerheid, sociale bijstand en gezondheidszorg.

⁽¹⁾ Zie het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité 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” (COM(2009) 551 definitief/2 — 2009/0164 (COD)) (PB C 18 van 19.1.2011, blz. 80).

2.9. Toegang tot integratiemaatregelen — inburgerings- en taalcursussen, integratieprogramma's en beroepsopleiding — zijn essentiële elementen voor een succesvolle integratie. Maatregelen ter bevordering van integratie worden erg op prijs gesteld en dienen te worden aangemoedigd.

2.10. Terzelfdertijd kan het opleggen van deelname aan integratiemaatregelen als een noodzakelijke voorwaarde voor toegang tot andere diensten zoals sociale bijstand (zie artikel 34) problematisch zijn en moeten de eisen zorgvuldig worden geformuleerd. Integratiemaatregelen moeten zeer toegankelijk en nuttig zijn teneinde deelname te vergemakkelijken. Personen die internationale bescherming genieten, zouden kunnen worden uitgesloten van integratiemaatregelen en van diensten waarvoor deelname aan integratiemaatregelen vereist is (bijvoorbeeld taalonderricht, onderwijs en werkgelegenheid).

3. Opmerkingen bij het voorstel voor de verordening inzake een uniforme procedure

3.1. Het EESC is ingenomen met dit voorstel dat gericht is op de vaststelling van een daadwerkelijk gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming die efficiënt, billijk en evenwichtig is. De keuze van het rechtsinstrument — een verordening, die rechtstreeks toepasselijk is in alle lidstaten — is noodzakelijk met het oog op een grotere mate van harmonisatie en grotere uniformiteit in de uitkomst van asielaanvragen in alle lidstaten. De verordening is een stap in de goede richting, daar zij secundaire stromen tussen de lidstaten beperkt en aldus de uitoefening van het solidariteitsbeginsel vergemakkelijkt.

3.2. De procedures moeten duidelijk zijn en voorspelbaarheid verzekeren. De termijn van zes maanden voor een aanvrager om toegang te krijgen tot de procedure en om het onderzoek van de aanvragen op bestuurlijk en justitieel niveau af te ronden, is redelijk.

3.3. Wat uitzonderingen betreft, moet de definitie van ongegronde en niet-ontvankelijke verzoeken worden verduidelijkt.

3.4. Het EESC staat er volledig achter dat het EU-asielagentschap bijstand verleent aan lidstaten die een onevenredig groot aantal gelijktijdige aanvragen ontvangen.

3.5. Het EESC is ingenomen met de instelling van procedurele waarborgen ter bescherming van de rechten van de aanvragers. Dit is een terrein waarop het standpunt van het Comité altijd duidelijk is geweest. Alle aanvragers die een lidstaat binnenkomen, bevinden zich in een situatie van kwetsbaarheid, bijna allemaal hebben zij over lange afstanden gereisd en werden zij met problemen en gevaar geconfronteerd. Er moeten talige, culturele en psychologische barrières worden overwonnen om zich aan te passen en samen te werken met de autoriteiten. Hoewel de nieuw voorgestelde procedures duidelijker zijn, is het aan de autoriteiten van de lidstaten om ze ten uitvoer te leggen. Als de overheden moeilijkheden hebben om de nieuwe procedures toe te passen, moet worden nagegaan welke vorm van bijstand of ondersteuning kan worden geboden.

3.6. Wat het voornemen tot harmonisering van de aanduiding van veilige landen betreft, stemt het EESC grotendeels in met de geleidelijke overgang naar een volledige harmonisatie, door de nationale lijsten van veilige landen uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding van de verordening te vervangen door Europese lijsten of aanmerkingen op Unie-niveau ⁽²⁾.

3.7. Wat de beroepsprocedure betreft, wordt in het Commissievoorstel het recht vastgesteld op een doeltreffende voorziening in rechte, met duidelijke termijnen en met automatisch opschortende werking, behalve in gevallen van weigering in versnelde procedures, niet-toelating door het eerste land van asiel en volgende aanvraag, weigeringen door expliciete of impliciete intrekking en besluiten bij een eerder beroep.

3.8. De periode waarvoor de bescherming wordt verleend, is rechtstreeks van invloed op de integratievooruitzichten. De termijn moet lang genoeg zijn om stimulansen te bieden voor de begunstigen van internationale bescherming, overheden en werkgevers.

⁽²⁾ Het EESC-standpunt ter zake werd geformuleerd in het advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité inzake het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke EU-lijst van veilige landen van herkomst voor de toepassing van Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, en tot wijziging van Richtlijn 2013/32/EU (COM (2015) 452 final) (PB C 71 van 24.2.2016, blz. 82).

4. Opmerkingen over de normen van de richtlijn betreffende opvangvoorzieningen

4.1. Het EESC is een actieve pleitbezorger van de harmonisatie van de opvangvoorzieningen voor personen die om internationale bescherming verzoeken, niet alleen om secundaire stromen te beperken, maar vooral ook om hun kansen op een succesvolle integratie en volledige bescherming van de fundamentele rechten te verhogen.

4.2. Het EESC staat positief tegenover de eis dat de lidstaten rampenplannen voor een passende opvang van aanvragers klaar moeten hebben wanneer zij worden geconfronteerd met een onevenredig groot aantal asielzoekers.

4.3. Het EESC onderschrijft ten volle de doelstelling van de Commissie om de zelfredzaamheid van aanvragers en hun mogelijke vooruitzichten op integratie te vergroten. Deze doelstelling sluit aan bij het standpunt van het Comité dat pleit voor een snellere toegang tot de arbeidsmarkt en toegang tot diensten en programma's ter bevordering van integratie (bijv. met betrekking tot taal). De verkorting van de termijn voor het verlenen van toegang tot de arbeidsmarkt van maximaal negen tot uiterlijk zes maanden na indiening van de aanvraag, is een stap in de goede richting.

Brussel, 14 december 2016.

De voorzitter
van het Europees Economisch en Sociaal Comité
Georges DASSIS
