

Brussel, 29 mei 2002

ADVIES
van het
Economisch en Sociaal Comité
over het
**"Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de erkenning en de
status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die
anderszins internationale bescherming behoeven"**
(COM(2001) 510 def. - 2001/0207 CNS)

De Raad heeft op 15 november 2001 besloten om het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 63 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over het

"Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven"
(COM(2001) 510 def. - 2001/0207 CNS).

De afdeling "Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap", die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 13 mei 2002 goedgekeurd. Rapporteur was mevrouw Le Nouail Marlière.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 29 en 30 mei 2002 gehouden 391e zitting (vergadering van 29 mei) het volgende advies uitgebracht, dat met 105 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 1 onthouding, is goedgekeurd:

*

* *

1. **Inleiding**

1.1 Dit richtlijnvoorstel, dat deel uitmaakt van een pakket voorstellen dat momenteel door het Comité wordt bestudeerd, heeft tot doel een gemeenschappelijk Europees asielstelsel tot stand te brengen. Met het opstellen ervan heeft de Commissie gevolg gegeven aan artikel 63 van het Verdrag, aan het actieplan van Wenen, aan punt 14 van de conclusies van de Europese Raad van Tampere en de desbetreffende verwijzingen in het scorebord dat in november 2001 aan Raad en Parlement is gepresenteerd.

1.2 Doel van dit voorstel voor een richtlijn is de nationale asielstelsels doeltreffender te maken en de geloofwaardigheid van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel kracht bij te zetten. De vluchtelingenstatus is geregeld in het Verdrag van Genève van 1951 (dat gewijzigd is bij het Protocol van New York van 1967) en in de op 19 augustus 1997 in werking getreden Overeenkomst van Dublin, die bepaalt welke lidstaat voor de behandeling van de aanvraag verantwoordelijk is.

1.3 De Commissie heeft al een aantal voorstellen over de harmonisatie van het asielbeleid ingediend: in september 2000 een richtlijnvoorstel over de procedure voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus, in april 2001 een richtlijnvoorstel over normen voor de opvang van asielzoekers, en in juli 2001 een verordeningvoorstel inzake de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat voor de behandeling van een asielverzoek verantwoordelijk is. Over al deze voorstellen heeft het ESC inmiddels advies uitgebracht.

1.4 Met dit voorstel wordt beoogd het concept "vluchteling" – een onderdaan van een derde land of staatloze – en de rechten van vluchtelingen in de Europese Unie op communautair niveau te definiëren.

1.4.1 Krachtens het voorstel moet de lidstaat ook gevallen waar niet-overheidsactoren voor de vervolging van de vluchteling verantwoordelijk waren en de staat geen daadwerkelijke bescherming bood, in aanmerking nemen. Met deze bepaling schaart de Commissie zich achter het leeuwendeel van de lidstaten, die ervan uitgaan dat, indien de vrees voor vervolging gegrond is, de oorsprong ervan verder irrelevant is.

1.4.2 Indien een deel van het herkomstland van de asielzoeker als veilig kan worden beschouwd, kan hij daarnaartoe worden teruggestuurd.

1.4.3 Ook de specifieke situatie van vrouwen en kinderen komt aan bod. Hun verzoek moet aan speciale regels worden getoetst en de lidstaten dienen voor personen die gefolterd of verkracht zijn of andere ernstige vormen van psychisch, fysiek of seksueel geweld hebben ondergaan, in passende medische of andere verzorging te voorzien.

1.5 De minimumnormen voor toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus, én de regels inzake de subsidiaire beschermingsstatus zijn in dit éne voorstel gebundeld.

1.6 De procedurele aspecten inzake toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus en van de subsidiaire beschermingsstatus komen in dit voorstel niet aan de orde.

1.7 Hoeksteen van het stelsel is dat het Verdrag van Genève integraal en niet-restrictief wordt toegepast; dit houdt in dat niemand wordt teruggestuurd naar een land waar hij het risico loopt weer vervolgd te worden (*non refoulement*). Voorts bevat het voorstel maatregelen om subsidiaire bescherming te bieden aan personen die niet onder dit verdrag vallen, maar toch internationale bescherming behoeven.

1.8 De bedoeling van dit voorstel is o.m. de toepassing van het asielrecht in de lidstaten te harmoniseren en zo "asielshoppen" – waarbij het asielverzoek in de lidstaat met het gunstigste stelsel wordt ingediend – te ontmoedigen.

1.9 Met dit voorstel worden de volgende doelstellingen nagestreefd:

- de vaststelling van minimumnormen waaraan personen die de internationale beschermingsstatus van vluchteling, dan wel de subsidiaire beschermingsstatus aanvragen, moeten voldoen;
- (bij wijze van eerste stap naar volledige harmonisatie) de verzekering dat in alle lidstaten een minimum aan bescherming wordt geboden aan degenen die werkelijk internationale bescherming nodig hebben, en de vermindering van ongelijkheden tussen de desbetreffende nationale wetten en praktijken;

- de beperking van secundaire migratie van personen die om internationale bescherming verzoeken, als deze migratie uitsluitend een gevolg is van onderlinge verschillen tussen de toepasselijke regels inzake erkenning van de vluchtelingenstatus en de subsidiaire beschermingsstatus;
- het waarborgen van een hoog beschermingsniveau voor personen die deze bescherming nodig hebben; het is zaak te voorkomen dat asielverzoeken die de geloofwaardigheid van het stelsel aantasten, worden ingediend, hoe moeilijk het soms ook moge zijn de scheidslijn te trekken tussen economische migranten en asielzoekers.

1.10 Het voorstel bestaat uit zeven hoofdstukken: algemene bepalingen, voorwaarden voor internationale bescherming, voor de vluchtelingenstatus, voor de subsidiaire beschermingsstatus, de minimale verplichtingen die de lidstaten hebben t.a.v. degenen aan wie zij internationale bescherming verlenen, en tot slot een aantal bepalingen om de volledige tenuitvoerlegging van de richtlijn te verzekeren.

2. Algemene bepalingen

2.1 De definitie van minimumnormen

2.1.1 Het indienen van een **verzoek** om bescherming uit hoofde van één van de vijf in het Verdrag van Genève omschreven redenen, dan wel – complementair daaraan – om subsidiaire bescherming, wordt als een universeel grondrecht beschouwd. Dat de voorgestelde normen een "minimum" zijn, mag in dit verband geen problemen opleveren, zolang de fundamentele en universele mensenrechten, zoals verankerd in de desbetreffende internationale verdragen, worden erkend, gerespecteerd en beschermd.

2.1.2 Hoe lovenswaardig het streven van de Commissie naar harmonisatie en integratie ook is, het Comité pleit ervoor dat de gunstigste nationale regels behouden blijven.

2.2 Erkenning van de status

2.2.1 Iedereen heeft het recht de status aan te vragen, maar er is geen garantie dat deze door de betrokken lidstaat ook daadwerkelijk wordt erkend.

2.2.2 Het voorstel om voor de erkenning van de vluchtelingenstatus of van de subsidiaire beschermingsstatus gemeenschappelijke minimumnormen goed te keuren, is in het Comité positief ontvangen.

2.2.3 Helaas spreekt de Commissie, althans in een aantal talenversies, nog steeds over het "toekennen" ("l'octroi") van de vluchtelingenstatus, hoewel overeenkomstig art. 1 van het Verdrag van Genève het enkel gaat om erkenning van een status die voortvloeit uit de situatie van de asielzoeker en die los staat van een formele toekenning door de lidstaat¹.

¹ Resolutie van de Raad van 20 juni 1995 over minimumwaarborgen voor asielprocedures (PB C 274 van 19 september 1996, blz. 13-17)

2.2.4 Het Comité neemt nota van het voorstel voor een verordening ter verbetering van de Overeenkomst van Dublin en de toepassing ervan².

2.2.5 De goedkeuring van minimumnormen voor de erkenning van de vluchtelingenstatus en van de subsidiaire beschermingsstatus brengt de Unie ontegensprekelijk een stap dichterbij de verwezenlijking van de doelstellingen die tijdens de Europese Raad van Tampere zijn vastgesteld. Toch wil het Comité erop wijzen dat de procedure waarmee zal worden bepaald welke lidstaat voor de behandeling van het asielverzoek verantwoordelijk is, implicaties zal hebben voor de manier waarop dit verzoek zal worden behandeld.

2.2.6 Als voor de erkenning van de vluchtelingenstatus minimumnormen worden goedgekeurd, wordt de vraag welke lidstaat voor de behandeling van het asielverzoek verantwoordelijk is, minder cruciaal. De beslissing van een asielzoeker om zijn verzoek bij een bepaalde lidstaat in te dienen, zal dan immers door andere criteria worden bepaald dan de verschillen in aanpak tussen de lidstaten.

2.2.7 Er kan dan meer rekening worden gehouden met de keuze van asielzoekers voor het land waartoe zij hun aanvraag richten. Zoals het Comité in een eerder advies³ heeft opgemerkt, kan het in aanmerking nemen van de culturele en sociale factoren die aan deze keuze ten grondslag liggen, een vlotte integratie bespoedigen.

2.3 Volgorde bij de behandeling van de verzoeken

2.3.1 Er moet onderscheid worden gemaakt tussen een verzoek om internationale bescherming, een asielverzoek en een verzoek om subsidiaire bescherming.

2.3.2 De tijdelijke bescherming, waartoe na evaluatie van de behoeften voor een beperkte periode en ten behoeve van grote groepen mensen kan worden besloten, valt niet onder dit voorstel, omdat zij reeds behandeld is in een op 20 juli 2001 door de Raad goedgekeurde Richtlijn⁴.

2.3.3 Het Comité onderschrijft de bepaling in art. 2g) dat ieder verzoek om internationale bescherming geacht wordt een asielverzoek te zijn, tenzij de verzoeker (een onderdaan van een derde land of een staatloze) uitdrukkelijk om een andere vorm van bescherming verzoekt.

2.3.4 Het "verzoek om subsidiaire bescherming" wordt in art 2i) gedefinieerd als een verzoek dat wordt ingediend "wanneer de verzoeker geen vluchteling is in de zin van art. 1 A van het Verdrag van Genève, dan wel wanneer een dergelijk verzoek is afgewezen". Hieruit kan worden afgeleid dat het verzoek om internationale bescherming als asielverzoek is ingediend en behandeld, dan wel verondersteld werd een asielverzoek te zijn en als zodanig is behandeld. Gepreciseerd moet

² zie het op 20 maart 2002 uitgebrachte ESC-advies 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" (rapporteur: de heer Sharma)

³ zie het ESC-advies in PB C 260 van 17 september 2001, par. 2.3.4.3 (rapporteur: de heer Mengozzi)

⁴ zie het ESC-advies in PB C 155 van 29 mei 2001 (rapporteur: mevrouw Cassina)

worden dat het verzoek zelf subsidiair is, maar de bescherming complementair t.a.v. de niet-erkende vluchtelingenstatus, zoals vastgelegd in art. 1 A van het Verdrag van Genève.

2.3.5 De Commissie wijst er zelf op dat steeds éérs moet worden onderzocht of de verzoeker voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komt. De subsidiaire beschermingsstatus mag niet worden gebruikt om het beschermingsniveau dat de vluchtelingenstatus met zich mee zou hebben gebracht, te verlagen. Bovendien kent het Verdrag van 1951 aan vluchtelingen rechten en voordelen toe die verder kunnen gaan en extraterritoriaal zijn.

2.4 Familieleden (art. 6)

2.4.1 Het Comité is het ermee eens dat familieleden (eigenlijk: "gezinsleden") die een verzoeker vergezellen, aanspraak kunnen maken op dezelfde status als degene die internationale bescherming aanvraagt.

2.4.2 Er moet hier onderscheid worden gemaakt tussen het recht om een asielverzoek **in te dienen** en de **behandeling** van dit verzoek. Pas na de behandeling zal worden beslist of de vluchtelingenstatus wordt erkend en de verzoeker in aanmerking komt voor internationale bescherming.

2.4.3 De verzoeken blijven individueel gebonden en moeten altijd afzonderlijk en diepgaand worden onderzocht. De regels inzake subsidiaire bescherming mogen echter niet in aanvaring komen met de bepalingen inzake gezinshereniging. Voor de begunstigde van de bescherming is gezinshereniging namelijk essentieel om zo snel mogelijk weer een normaal en waardig leven te kunnen opbouwen.

2.5 Vrouwen

2.5.1 Hoewel vormen van geslachtsgebonden wrede behandeling (zoals genitale verminking van vrouwen, gedwongen huwelijken, steniging bij vermoeden van overspel, systematische verkrachting van vrouwen en meisjes als oorlogsstrategie) in het Verdrag van Genève niet expliciet worden genoemd, moeten zij worden erkend als **gegronde redenen** om een asielverzoek in te dienen en als **gerechtvaardigde gronden** om in de lidstaten asiel te krijgen.

2.5.2 Hiertoe dienen in het richtlijnvoorstel richtsnoeren te worden opgenomen om geslachtsgebonden aspecten in het asielverzoek in aanmerking te nemen en zo mannelijke en vrouwelijke asielzoekers **gelijke kansen op erkenning** te geven. Er is immers gebleken dat politieke overtuiging vaker bij mannen dan bij vrouwen wordt geaccepteerd als reden om asiel aan te vragen. Vrouwen die ingaan tegen de overheersende sociale norm, kunnen niet altijd rekenen op de bescherming van de staat waar zij wonen.

2.5.3 Ook bij de **behandeling** van asielverzoeken moet met *gender* rekening worden gehouden. De gesprekken moeten door behoorlijk gekwalificeerd en opgeleid vrouwelijk personeel worden geleid en getolkt, in alle vertrouwelijkheid verlopen en gestructureerd zijn rond open, niet-confronterende vragen, zodat de vrouwen hun verhaal in vertrouwen kunnen vertellen. Voorts dienen

er maatregelen te worden genomen om hun veiligheid en privacy in de opvang- en detentiecentra te garanderen. Toegang tot gezondheidszorg, rechtsbijstand en vertegenwoordiging moet gewaarborgd zijn; zo moeten deze vrouwen het recht hebben contact te zoeken met een NGO die zich bezighoudt met vrouwen of asielvraagstukken, of door een dergelijke organisatie gecontacteerd te worden.

2.5.3.1 Om deze contacten te vergemakkelijken is het wellicht een goed idee om vrouwen lijsten te geven van NGO's die hen bij hun pogingen zouden kunnen helpen. Ook zou het verstandig zijn deze NGO's in te lichten over de aanwezigheid van vrouwen in de opvangcentra.

2.5.3.2 Erkend worden als vluchteling is zinloos als men geen adequate bescherming geniet. Ter illustratie zij gewezen op het lot van vrouwen die tot prostitutie worden gedwongen. Zij moeten toegang krijgen tot fatsoenlijk werk en zich vrij bij een vakbond kunnen aansluiten.

2.5.4 Een duurzame oplossing zou zijn asielzoeksters tijdens de asielprocedure de kans te geven hun kennis en vaardigheden bij te spijkeren. Dan kunnen zij - als hun asielverzoek wordt ingewilligd - op eigen benen staan en kan hun integratie in het gastland vlotter verlopen. Wordt hun aanvraag niet goedgekeurd, dan zullen zij gemakkelijker hun weg kunnen vinden in hun land van herkomst. Daarnaast kunnen andere, op hun situatie toegesneden, maatregelen worden genomen om hen in staat te stellen zo snel mogelijk een normaal en waardig leven te leiden.

3. Specifieke bepalingen

3.1 Gevolgen van de beëindiging van de vluchtelingenstatus (art. 13)

3.1.1 Het Comité wijst erop dat een asielzoeker wiens verblijfsvergunning in het gastland wordt ingetrokken en die van zijn land van herkomst nog geen reisdocument of paspoort heeft gekregen, geen bescherming meer geniet en niet meer over een geldige titel van verblijf beschikt.

3.1.2 Bij de beslissing over de intrekking van de vluchtelingenstatus (beëindiging) moeten volgens het Comité dezelfde elementen die aan de basis lagen van de erkenning van de status, in aanmerking worden genomen.

3.2 Uitsluiting van de vluchtelingenstatus (art. 14)

3.2.1 Het Comité is het niet eens met de in lid 1(a) opgenomen reden. De "andere" organen of organisaties van de Verenigde Naties dan de UNHCR die een asielzoeker bijstand of bescherming verlenen, zijn geen verdragsluitende partij bij het Verdrag van 1951. De vraag is of ze in staat zijn de rechten die voortvloeien uit de vluchtelingenstatus, daadwerkelijk te vrijwaren.

3.3 Gronden voor toekenning van subsidiaire bescherming (art. 15)

3.3.1 Het Comité merkt op dat er naast de in het voorstel opgenomen gronden nog andere redenen kunnen zijn. Het waarschuwt overigens voor het gevaar dat ook de in art. 1A2) van het

Verdrag van Genève opgenomen redenen onder deze gronden voor subsidiaire bescherming komen te vallen⁵.

3.4 **Beëindiging van de subsidiaire beschermingsstatus (art. 16)**

3.4.1 De subsidiaire bescherming, die de krachtens art. 1A van het Verdrag van 1951 erkende vluchtelingenstatus aanvult, mag niet verzwakt, maar moet veeleer versterkt worden. Bij de behandeling van verzoeken van personen die deze bescherming aanvragen, moet relevante informatie over de humanitaire situatie in het betrokken land in aanmerking worden genomen. Deze beschermingsstatus mag dus pas worden beëindigd nadat de elementen waarop de erkenning van de beschermingsstatus is gebaseerd, weer zorgvuldig zijn onderzocht.

3.4.2 Art. 16 dient naar analogie van art. 13, lid 2, als volgt te worden geformuleerd: "*De lidstaat die de subsidiaire beschermingsstatus heeft toegekend, draagt de bewijslast en moet aantonen dat de betrokkene geen internationale bescherming meer behoeft*".

3.5 **Verblijfstitels (art. 21)**

3.5.1 Voor vluchtelingen die subsidiaire bescherming genieten, zou de verblijfstitel één jaar geldig zijn (voor personen die krachtens het Verdrag van Genève als vluchteling zijn erkend, geldt de verblijfstitel vijf jaar). Deze bepaling staat op gespannen voet met het Verdrag van Genève, dat – volgens één interpretatie – de ruimte biedt een groot aantal gevallen individueel te beoordelen. Op de subsidiaire beschermingsstatus moet alleen een beroep worden gedaan als na onderzoek van de aanvraag blijkt dat de betrokkene krachtens de gronden die in het Verdrag van Genève zijn opgenomen, niet voor internationale bescherming in aanmerking komt. Dat het hier om een ander soort bescherming gaat, betekent niet dat de beschermingsduur daarom korter zou moeten zijn.

3.5.2 Zoals hierboven in de paragrafen 2.3.5 en 3.3.1 reeds is opgemerkt, mag de subsidiaire beschermingsstatus de vluchtelingenstatus zoals verankerd in het Verdrag van 1951, niet ondergraven.

3.6 **Reisdocumenten (art. 23)**

⁵ Voor de toepassing van dit Verdrag geldt als "*vluchteling*" elke persoon: (...) 2. Die [ten gevolge van gebeurtenissen die zich vóór 1 januari 1951 hebben voorgedaan] uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan, of uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil invoeren, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.

Indien een persoon meer dan één nationaliteit bezit, betekent de term "het land waarvan hij de nationaliteit bezit", elk van de landen waarvan hij de nationaliteit bezit. Een persoon wordt niet geacht van de bescherming van het land waarvan hij de nationaliteit bezit verstoken te zijn, indien hij, zonder geldige redenen ingegeven door gegronde vrees, de bescherming van één van de landen waarvan hij de nationaliteit bezit, niet invoert.

Zie ook het handboek over procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus uit hoofde van het Verdrag van 1951 en het protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen.

3.6.1 Wat de beperkingen op het vrije verkeer betreft, gelden voor vluchtelingen - onderdanen van derde landen of staatlozen - evenzeer en zonder onderscheid dezelfde "dwingende redenen" als voor nationale onderdanen.

3.7 Toegang tot werkgelegenheid (art. 24)

3.7.1 In zijn opmerkingen over art. 21 wijst het Comité erop dat het beschermingsniveau voor personen met een subsidiaire beschermingsstatus niet lager mag liggen dan dat voor mensen die van de internationale beschermingsstatus genieten. Personen die onder de subsidiaire bescherming vallen, moeten meteen na erkenning van hun status, net als vluchtelingen, onder dezelfde voorwaarden als de onderdanen van de lidstaten toegang tot de arbeidsmarkt krijgen. Het Comité steunt de strijd tegen illegaal werk en zwartwerk en onderstreept dat personen die wél asiel, maar geen recht op werk krijgen, het gevaar lopen maatschappelijk te worden uitgesloten, op de dool te raken of aan de zelfkant van de samenleving te belanden.

3.7.1.1 Indien zij wel een beschermingsstatus, maar niet tegelijkertijd recht op werk krijgen, lopen met name vrouwen meer risico om in handen te vallen van netwerken die hen tot prostitutie dwingen.

3.7.2 In dit verband, alsook in verband met de toegang tot integratievoorzieningen, die in par. 3.9 aan de orde komt, wijst het Comité erop dat het uiteindelijk de lagere overheden (gemeentes en regio's) zijn die rechtstreeks zorg dragen voor de opvang en maatschappelijke begeleiding van vluchtelingen (solidariteitsfondsen, verenigingswezen, opvang in scholen, huisvesting).

3.8 Vrij verkeer (art. 30)

3.8.1 Vluchtelingen van wie de status door een lidstaat is erkend en personen die een subsidiaire beschermingsstatus genieten, zouden ook in de andere lidstaten recht moeten krijgen op vrij verkeer.

3.8.2 Het Comité wijst erop dat, zodra de internationale beschermingsstatus is erkend, de vluchteling of de begunstigde van de subsidiaire beschermingsstatus zijn paspoort dient in te leveren bij de autoriteiten van het gastland, voor zolang als de bescherming en het asiel van kracht zijn. Aangezien hij tijdens die periode onder de verantwoordelijkheid valt van de lidstaat die hem de bescherming heeft toegekend, dient hij zich net als EU-onderdanen vrij op het grondgebied van **de lidstaten** te mogen verplaatsen⁶.

3.9 Toegang tot integratievoorzieningen (art. 31)

3.9.1 Met betrekking tot dit artikel verwijst het Comité naar zijn opmerkingen over de artt. 21 en 24 (verblijfstitels en toegang tot werkgelegenheid). De vraag is waarom begunstigten van de subsidiaire bescherming, **na erkenning van hun status**, een jaar moeten wachten vóór zij toegang krijgen tot integratievoorzieningen die op hun behoeften aan werk, onderwijs, medische en sociale

⁶ zie het ESC-advies over het "Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen" in PB C 36 van 8 februari 2002 (rapporteur: de heer Pariza Castaños)

zorg zijn afgestemd. Voorts kan overwogen worden of de behoefte van deze mensen aan taalonderwijs en culturele vorming niet aan deze lijst moet worden toegevoegd (gezien de noodzaak zo snel mogelijk weer een normaal en waardig leven te leiden).

3.10 Vrijwillige terugkeer (art. 32)

3.10.1 Het Comité onderschrijft dat de betrokkenen toegang moeten hebben tot programma's voor vrijwillige terugkeer, maar wijst tevens op de nauwe band tussen reïntegratiegerichte kortetermijnprogramma's en duurzame ontwikkeling. Duurzame ontwikkeling is de sleutel naar vrede, veiligheid en stabiliteit. Personen van wie de aanvraag is afgewezen, alsmede personen die als vluchteling zijn erkend maar die er op een gegeven moment voor kiezen vrijwillig naar hun land terug te keren, hebben specifieke behoeften waarmee bij de uitstippeling van het beleid inzake duurzame ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking meer rekening moet worden gehouden.

3.11 Personeel en middelen (art. 34)

3.11.1 De bepaling dat het personeel van de instanties en organisaties die deze richtlijn uitvoeren, "de nodige basisopleiding" moet krijgen, is in het Comité positief ontvangen, maar het wijst er wel op dat de kennis over elk onderdeel van de behandeling van een aanvraag continu moet worden bijgespijkerd, o.m. via gerichte training. Het Comité denkt in dit verband met name aan de opvang van vrouwelijke slachtoffers van verkrachting of ander seksueel geweld, aan alleenstaande minderjarige asielzoekers en aan maatregelen om te voorkomen dat kwetsbare personen in de handen van mensenhandelaars en pooiers vallen.

4. Slotbepalingen

4.1 Ras

4.1.1 Het Comité heeft met tevredenheid vastgesteld dat het discriminatieverbod in de slotbepalingen is opgenomen en adviseert de Commissie rekening te houden met het standpunt dat de Europese Unie n.a.v. de Wereldconferentie tegen racisme, vreemdelingenhaat en aanverwante vormen van onverdraagzaamheid heeft ingenomen en dat Louis Michel namens het Belgische voorzitterschap in het Europees Parlement heeft verwoord: *Theorieën die op het bestaan van verschillende rassen wijzen, zijn intussen wetenschappelijk ongefundeerd gebleken. Volgens de Europese Unie dient dit ook in het taalgebruik te worden weerspiegeld. Formuleringen die op het bestaan van verschillende rassen wijzen, moeten worden vermeden. Zonder de verscheidenheid van het menselijke ras te willen negeren, wil de Unie op die manier de eenheid van de menselijke soort beklemtonen en de strijd aanbinden tegen hedendaagse vormen van racisme die vaak uit dit soort beweringen voortkomen. Er was echter te veel verzet van bepaalde landen om op dit punt veel vooruitgang te boeken. De Europese Unie stond erop haar principiële standpunt over dit onderwerp naar voren te brengen in een afsluitende verklaring die in het verslag van de Conferentie zal worden opgenomen*⁷.

4.1.2 Discriminatie op grond van nationaliteit of het behoren tot een bepaalde bevolkingsgroep is vaak één van de redenen waarom vluchtelingen of asielzoekers op de vlucht zijn

⁷ toespraak van Louis Michel voor het Europees Parlement, 2 oktober 2001: verslag van de Conferentie van Durban

geslagen. Soms worden ze precies om dezelfde redenen waarom ze om bescherming hebben gevraagd, wéér gediscrimineerd en van het ene land naar het andere opgejaagd.

4.1.3 Het Comité herinnert aan het gemeenschappelijk standpunt van de Raad van 4 maart 1996⁸ - dat ook in het ESC-advies⁹ over de Mededeling van de Commissie inzake een gemeenschappelijke asielprocedure is opgenomen -, nl. dat nationaliteit niet uitsluitend dient te worden opgevat in de zin van staatsburgerschap, maar eveneens in de zin van het behoren tot een groep die zich onderscheidt door haar banden met de bevolking van een andere staat.

4.1.4 Het Comité verzoekt de Commissie om in haar voorstellen de standpunten uit te dragen die de Europese Unie in internationaal verband heeft ingenomen.

5. Conclusies

5.1 Het Comité steunt dit initiatief van de Commissie. Met name de volgende aspecten zijn in het Comité positief ontvangen:

- de gelijke - en waar nodig, gunstigere - behandeling van vluchtelingen en begunstigen van de subsidiaire bescherming t.a.v. EU-onderdanen op het vlak van toegang tot de arbeidsmarkt, onderwijs, sociale voorzieningen, medische en psychische zorg;
- de aanvullende - of subsidiaire - bescherming voor personen wier asielaanvraag niet uit hoofde van de in het Verdrag van Genève opgenomen gronden kan worden erkend, maar die toch internationale bescherming, met inachtneming van het principe van *non refoulement*, nodig hebben;
- het voorstel om de bescherming voortaan ook te laten gelden voor personen die vervolgd worden door niet-overheidsactoren.

5.2 Met het oog op het halen van zowel de normen voortvloeiende uit de beginselen inzake internationale bescherming als de doelstellingen van de Europese Raad van Tampere, zouden bepaalde aspecten van het voorstel nog eens goed moeten worden bekeken.

5.3 Sinds de tragische gebeurtenissen van 11 september zijn er met grote ijver veiligheidsmaatregelen genomen. Deze dreigen het maatschappelijk draagvlak voor de opvang van hulpbehoevenden en het klimaat van verdraagzaamheid en gevoeligheid voor de noden van de mens dat aan het optreden van de Europese vluchtelingen- en immigratiediensten ten grondslag ligt, te ondermijnen en ook de letter en geest van de Europese wetgeving aan te tasten. In deze tijden van mondialisering beschouwt het Comité het beschermen van vluchtelingen die om asiel en/of internationale bescherming vragen, als een uit menselijk oogpunt verrijkende ervaring. Daarbij moet voor een evenwicht worden gezorgd tussen de bescherming van de interne veiligheid enerzijds en de bescherming van de personen in kwestie anderzijds. Op middellange termijn is een van de meest

⁸ zie het ESC-advies in PB C 260 van 17 september 2001 (rapporteur: de heer Mengozzi)

⁹ PB L 63 van 13 maart 1996, blz. 2-7

doeltreffende investeringen de uitwerking van een strategie om te stimuleren dat Europese burgers en vluchtelingen en asielzoekers elkaar wederzijds respecteren, zodat de Europese Unie een plek zal blijven waar de uitzichtlozen van deze wereld de vrijheid, rechtvaardigheid en voorspoed kunnen vinden die zij in eigen land moeten ontberen.

Brussel, 29 mei 2002

De voorzitter
van het
Economisch en Sociaal Comité

De secretaris-generaal
van het
Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

P. VENTURINI
