



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 28.11.2001
COM(2001) 710 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET
EUROPEES PARLEMENT**

**over het gemeenschappelijk asielbeleid en de invoering van een open
coördinatiemethode**

**Eerste verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van Mededeling
COM(2000)755 def. van 22 november 2000**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET
EUROPEES PARLEMENT**

**over het gemeenschappelijk asielbeleid en de invoering van een open
coördinatiemethode**

**Eerste verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van Mededeling
COM(2000)755 def. van 22 november 2000**

INHOUD

INLEIDING	3
1. TENUITVOERLEGGING VAN HET WETGEVINGSPROGRAMMA VOOR DE EERSTE FASE EN VAN DE BEGELEIDENDE MAATREGELN.....	4
2. VERBAND TUSSEN INTERNATIONALE BESCHERMINGSVERPLICHTINGEN EN VEILIGHEID	11
3. GEMEENSCHAPPELIJKE ANALYSE	13
4. EXTERNE ASPECTEN	15
5. DE OPEN COÖRDINATIEMETHODE TOEGEPAST OP HET ASIELBELEID..	17
6. AANBEVELINGEN.....	23
BIJLAGEN	
Bijlage 1. Statistisch overzicht	25
Bijlage 2. Reacties op Mededeling COM(2000)755 def. en studies	28
Bijlage 3. Verdeling van de maatregelen binnen het Europees Vluchtelingenfonds	31

INLEIDING

Sind het Verdrag van Amsterdam vallen asiel en immigratie onder de bevoegdheid van de Gemeenschap. In oktober 1999 heeft de Europese Raad van Tampere erop aangedrongen een gemeenschappelijk Europees beleid op het gebied van immigratie en asiel te ontwikkelen, dat in het bijzonder een gemeenschappelijk Europees asielstelsel omvat en dat op termijn moet uitmonden in een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme, in de hele Unie geldige status voor personen die asiel hebben gekregen.

Het handvest van de grondrechten van de Europese Unie, dat in december 2000 werd afgekondigd, bevat een artikel (18) waarin het asielrecht wordt gegarandeerd met inachtneming van het Verdrag van Genève van 1951 en het Protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen, en overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en een artikel (19) dat bescherming biedt bij verwijdering, uitzetting en uitlevering.

Overeenkomstig het programma dat in Tampere is vastgesteld en dat wordt geschetst in het "scorebord van de vorderingen op het gebied van de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie", heeft de Commissie alle voorstellen van de eerste fase ingediend. Bij de Raad zijn momenteel voorstellen in behandeling voor een richtlijn over asielprocedures, voor een richtlijn over voorwaarden voor de opvang van asielzoekers, en voor een verordening ter verbetering van het bij de Overeenkomst van Dublin ingestelde systeem om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Het op 12 september 2001 goedgekeurde voorstel van de Commissie betreffende de definitie van het begrip vluchteling, subsidiaire beschermingsvormen en de bijbehorende statussen, is de laatste van de reeks voorstellen die samen de eerste fase van het gemeenschappelijk asielstelsel vormen. De voorgestelde richtlijnen betreffende gezinshereniging en de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen hebben ook betrekking op bepaalde aspecten van de vluchtelingenstatus. Ondertussen heeft de Raad zijn goedkeuring gehecht aan het besluit tot oprichting van het Europees vluchtelingenfonds, het instrument voor financiële solidariteit tussen de lidstaten op het gebied van asielmaatregelen, aan de Eurodac-verordening, die de werking van de Overeenkomst van Dublin moet verbeteren, en aan de richtlijn betreffende tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden.

De stroom asielzoekers is in de EU sinds 1997 voortdurend toegenomen. In bijlage 1 wordt een kort overzicht gegeven van de ontwikkelingen op het gebied van asielverzoeken en van de positieve beslissingen van de lidstaten.

In haar mededeling van 22 november 2000 over de gemeenschappelijke asielprocedure en de uniforme status (COM(2000)755 def.) heeft de Commissie haar standpunt over deze langetermijndoelstelling van het Europees asielbeleid uiteengezet en daarbij doelstellingen en opties geformuleerd, waarbij zij een methode heeft voorgesteld om tot de gemeenschappelijke analyses te komen die zij noodzakelijk acht. Deze mededeling is uitvoerig bediscussieerd en heeft veel reacties losgemaakt, waarvan in bijlage 2 een samenvatting wordt gegeven. In deze bijlage wordt ook de stand van zaken geschetst met betrekking tot de vier studies die in de mededeling werden aangekondigd.

In de mededeling heeft de Commissie ook beklemtoond dat wetgeving, in twee fases, weliswaar de kern vormt van en het belangrijkste instrument is voor de totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, maar dat vanwege de specifieke kenmerken van het asielbeleid ook begeleidende maatregelen en convergentietechnieken nodig zijn. Daarom

heeft zij voorgesteld om ter aanvulling van het wetgevingskader gebruik te maken van een open coördinatiemethode die specifiek is toegesneden op de asielproblematiek. Deze methode houdt in dat strategische richtsnoeren worden opgesteld, richtpunten worden gekozen, doelstellingen worden geformuleerd en een toezichtssysteem wordt ingesteld om de vorderingen te beoordelen. In deze mededeling worden de verschillende aspecten van deze methode, toegespitst op het asielvraagstuk, nauwkeuriger gedefinieerd en doet de Commissie enkele suggesties voor Europese richtsnoeren, waarover overleg zal worden gepleegd met het oog op de formele indiening van een voorstel van de Commissie.

De Commissie heeft voorgesteld regelmatig een verslag op te stellen waarin enerzijds een beeld wordt geschetst van de lopende ontwikkelingen en anderzijds aanbevelingen worden gedaan. Aan de vooravond van de Europese Raad van Laken wordt bij deze het eerste verslag ingediend. Het verslag van de Commissie over het gemeenschappelijk asielbeleid in de EU, dat voorlopig jaarlijks zal verschijnen, moet de rode draad vormen van het gemeenschappelijk Europees asielbeleid. Het is een instrument dat leidt tot transparantie en tot een openbaar debat. Tegelijkertijd zal dit instrument, zonder afbreuk te doen aan het initiatiefrecht van de Commissie of de specifieke controle van de werking van de besluiten van afgeleid recht in het daartoe geëigende kader, duidelijk maken welke lessen kunnen worden getrokken uit de lopende werkzaamheden of uit de tenuitvoerlegging van de instrumenten. Voorts bevat het verslag verschillende aanbevelingen voor de toekomst, waaronder die om de open coördinatiemethode toe te passen, zoals dat ook voor het immigratiebeleid is voorgesteld. De vorm en de omvang van het verslag zullen zich geleidelijk ontwikkelen, naarmate het gemeenschappelijk Europees asielstelsel gestalte krijgt.

DEEL I. TENUITVOERLEGGING VAN HET WETGEVINGSPROGRAMMA VOOR DE EERSTE FASE EN VAN DE BEGELEIDENDE MAATREGELEN

1.1. Wetgeving van de eerste fase

Eurodac

Op 11 december 2000 heeft de Raad zijn goedkeuring gehecht aan Verordening (EG) nr. 2725/2000 betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin¹. De voorbereidende werkzaamheden zijn in volle gang en moeten ervoor zorgen dat het systeem eind 2002 volledig operationeel is, vooropgesteld dat de lidstaten de uitvoeringsvoorschriften snel toepassen en de nodige maatregelen treffen om deel te nemen aan het systeem. Volgens de verordening kunnen de werkzaamheden van Eurodac pas beginnen nadat alle lidstaten de Commissie hebben medegedeeld dat zij daartoe in staat zijn. De inwerkingtreding van het systeem hangt dus af van de laatste kennisgevende lidstaat.

Op 15 maart 2001² hebben de Europese Gemeenschap, Noorwegen en IJsland een overeenkomst gesloten waarin de rechten en verplichtingen van de Overeenkomst van Dublin en Eurodac in grote lijnen zijn overgenomen.

¹ PB L 316 van 15.12.2000, blz. 1-10.

² Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de criteria en mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat, in IJsland of in Noorwegen wordt ingediend (PB L 93 van 3.4.2001, blz. 38-46).

Tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden

Op 20 juli 2001 heeft de Raad zijn goedkeuring gehecht aan Richtlijn 2001/55/EG³ betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen. Deze richtlijn is in augustus 2001 in werking getreden, en moet uiterlijk 31 december 2002 zijn omgezet in nationale wetgeving. De Commissie had haar voorstel in mei 2000 ingediend.

In het kader van de EU-strategie naar aanleiding van de gebeurtenissen van 11 september in de VS, is de Raad op 20 september 2001 overeengekomen de situatie te onderzoeken in de landen en regio's waar zich aanzienlijke verplaatsingen van bevolkingsgroepen kunnen voordoen als gevolg van de oplopende spanning, en heeft de Commissie verzocht om, in overleg met de lidstaten, na te gaan of de richtlijn van de Raad betreffende tijdelijke bescherming eventueel voorlopig kan worden toegepast, indien in de EU speciale beschermingsmaatregelen moeten worden getroffen. De Commissie heeft, samen met de lidstaten, maatregelen genomen om de situatie in het oog te houden.

Voorstel voor een richtlijn over asielprocedures

Na een analyse van de reacties op haar werkdocument over gemeenschappelijke asielprocedures van maart 1999, de desbetreffende aspecten van het EU-acquis en de wetgeving en de praktijk in de lidstaten, heeft de Commissie op 20 september het voorstel goedgekeurd voor een Richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus⁴.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 26 april 2001 een positief advies uitgebracht, waarin het wat ruimere procedurele waarborgen voor asielzoekers voorstelt. Op 20 september 2001 heeft het Europees Parlement een resolutie aangenomen over het voorstel voor een richtlijn. Door de amendementen van het Europees Parlement wordt de positie van asielzoekers, met inbegrip van degenen die beroep instellen tegen een beslissing, verduidelijkt en versterkt, worden de voorwaarden waaraan een "veilig" derde land moet voldoen, aangescherpt en de mogelijkheden voor detentie beperkt. Het UNHCR heeft in juli 2001 zijn standpunt geformuleerd.

Onder het Belgische voorzitterschap heeft de Raad zich voornamelijk gericht op de differentiatie van de procedures (ontvankelijkheidsprocedures, verkorte en gewone procedures), het aantal beroepsinstanties, de opschortende werking van een beroep, termijnen en de gevolgen van het overschrijden daarvan, grensprocedures en subsidiaire bescherming. De Commissie is verheugd over het streven van het Belgisch voorzitterschap om politieke overeenstemming te bereiken over een aantal van deze onderwerpen, alsmede over een aantal andere kwesties die verband houden met de twee hierna genoemde voorstellen.

Voorstel voor een richtlijn over de opvang van asielzoekers

Begin december 2000 heeft de Raad conclusies goedgekeurd over de opvang van asielzoekers. Deze conclusies waren op een drietal belangrijke punten niet definitief: de personele werkingsfeer van het toekomstige communautaire instrument inzake de opvang

³ PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12

⁴ COM(2000)578 def. van 20.9.2000

van asielzoekers, de bewegingsvrijheid en de beperkingen daarvan, en de toegang tot de arbeidsmarkt. Sinds december 2000 heeft de Commissie met de lidstaten, het UNHCR en de belangrijkste betrokken NGO's bilateraal overleg gevoerd over het toekomstige communautaire instrument.

In mei 2001 heeft de Commissie haar voorstel voor een richtlijn⁵ tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten ingediend bij de Raad. De belangrijkste kwesties die daarin worden geregeld, zijn: de omschrijving van de doelgroep die onder het toekomstige communautaire instrument valt (werkingssfeer), voorlichting, documentatie, bewegingsvrijheid, materiële opvangvoorwaarden (huisvesting, voedsel, kleding, dagvergoeding), gezondheidszorg, onderwijs aan minderjarigen, werkgelegenheid, beperking of intrekking van opvangfaciliteiten, personen met bijzondere behoeften en maatregelen om het opvangstelsel doeltreffender te maken.

Het voorstel is nog in behandeling bij de Raad en het Europees Parlement.

Voorstel voor een verordening "Dublin II"

Onder het Zweedse voorzitterschap heeft de Raad in het eerste halfjaar van 2001 het strategisch debat afgerond over de herziening van de Overeenkomst van Dublin, dat door de diensten van de Commissie op gang was gebracht met het werkdocument "De Overeenkomst van Dublin nader bekeken: ontwikkeling van communautaire wetgeving om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat bij een van de lidstaten wordt ingediend"⁶. Tegelijkertijd heeft de Commissie de laatste hand gelegd aan de evaluatie van de werking van de Overeenkomst van Dublin, die zij op verzoek van de Raad had verricht. De conclusies daarvan, die door de diensten van de Commissie zijn geformuleerd in het werkdocument "Evaluatie van de Overeenkomst van Dublin"⁷, laten zien welke problemen de toepassing van dit instrument oplevert.

Rekening houdend met de grote lijnen die zich in het debat over haar discussiestuk hadden afgetekend en met de conclusies van de evaluatie, heeft de Commissie op 26 juli 2001 haar goedkeuring gehecht aan een 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 ingediend⁸, zoals voorzien in artikel 63, lid 1, onder a) van het EG-Verdrag. Het voorstel van de Commissie gaat uit van dezelfde beginselen als de Overeenkomst van Dublin, wat wil zeggen dat op basis van objectieve criteria één enkele lidstaat wordt aangewezen die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek: in het algemeen de lidstaat die de grootste rol heeft gespeeld bij de binnenkomst of het verblijf van de asielzoeker. Het voorstel voor een verordening bevat echter ook een aantal nieuwe bepalingen, die moeten zorgen voor:

- kortere proceduretermijnen, zodat sneller wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is;
- betere samenwerking tussen de lidstaten bij het aanwijzen van de verantwoordelijke lidstaat, zodat het systeem doeltreffender wordt;

⁵ COM(2001) 181 def.

⁶ SEC(2000)522

⁷ SEC(2001)756

⁸ COM(2001)447 van 27.7.2001

- betere bescherming van het gezinsverband.

Dit voorstel is momenteel in behandeling bij de Raad en het Europees Parlement.

Voorstel voor een richtlijn betreffende de erkenning en de status van personen als vluchteling of als personen die subsidiaire bescherming behoeven

De Commissie heeft op 12 september 2001 een voorstel goedgekeurd 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 behoeven⁹. Begin 2002 zullen de daartoe aangewezen organen van de Raad zich over dit voorstel buigen.

Het voorstel bevat regels voor een gemeenschappelijk definitie van het begrip "vluchteling" zoals bedoeld in het Vluchtelingenverdrag van Genève en een gemeenschappelijke definitie van personen die subsidiaire bescherming behoeven. In alle lidstaten geldt dan een minimumnorm voor subsidiaire bescherming als aanvulling op het Verdrag van Genève.

Het voorstel heeft betrekking op de manier waarop de vrees van de asielzoeker kan worden getoetst, de behoeften die "sur place" ontstaan, alternatieve internationale beschermingsvormen, en redenen voor vervolging. Het gaat ook in op de kwestie van de oorsprong van het gevaar. Vervolging is het duidelijkst herkenbaar wanneer ze uitgaat van de staat zelf. In het voorstel is echter ook bepaald dat de vervolging kan uitgaan van niet-overheidsactoren, wanneer de staat niet in de gelegenheid of niet bereid is daadwerkelijke bescherming te bieden. In dergelijke gevallen kan eveneens de status van vluchteling worden verleend. In het voorstel wordt het uitgangspunt gevolgd dat wanneer een deel van het grondgebied van de staat waaruit de aanvrager afkomstig is veilig wordt geacht, of wanneer een "semi-staatslichaam" (zoals in gebieden onder VN-bestuur) als beschermer kan worden beschouwd, hij of zij geen aanspraak kan maken op internationale bescherming. Ook de opheffing of uitsluiting van internationale bescherming wordt behandeld.

Het voorstel bevat ook minimumnormen voor de rechten en voordelen voor personen met de vluchtelingenstatus of personen die subsidiaire bescherming genieten. Aan deze beide internationale beschermingsstatussen zijn in grote lijnen dezelfde rechten en voordelen gekoppeld. Met het oog op de voorrang die aan het Vluchtelingenverdrag moet worden toegekend en vanwege het feit dat de behoefte aan subsidiaire bescherming in beginsel meer van tijdelijke aard is, moet er echter een zekere periode verlopen voordat degenen die subsidiaire bescherming genieten, aanspraak kunnen maken op bepaalde essentiële voorzieningen en voordelen zoals de toegang tot werk en integratieprogramma's.

Wetgeving die samenvalt met wetgeving over een eerlijke behandeling van onderdanen van derde landen, toegang, verblijf en vrij verkeer in de EU.

Omdat de Commissie van mening is dat een eerlijke behandeling van onderdanen van derde landen en van personen die internationale bescherming genieten in dezelfde instrumenten geregeld moet worden, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om een onderscheid te maken tussen deze twee groepen, hebben twee andere voorstellen ook betrekking op vluchtelingen in de zin van het Verdrag van Genève. Het gaat om het gewijzigd voorstel voor de richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging, ingediend op 10 oktober 2000¹⁰, en het voorstel

⁹ COM(2000) 510 def. van 12.09.2001.

¹⁰ COM (2000) 624 def.

voor een richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetenen van derde landen, ingediend op 13 maart 2001¹¹. Hiermee wordt de harmonisatie van de vluchtelingenstatus in de eerste fase voltooid.

Op 28 juni 2001 heeft de Raad zijn goedkeuring gehecht aan een richtlijn van de Raad tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985, dat betrekking heeft op de verplichtingen van vervoerders¹². De richtlijn bevat een clausule waarin is bepaald dat eventuele opgelegde straffen geen afbreuk doen aan de verplichtingen van de lidstaten jegens onderdanen van derde landen die internationale bescherming zoeken. Deze clausule geldt ook bij het kaderbesluit betreffende de bestrijding van hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf (waaraan de laatste hand wordt gelegd zodat het formeel door de Raad kan worden goedgekeurd). Krachtens het kaderbesluit inzake de bestrijding van mensensmokkel en strafrechtelijke maatregelen tegen handlangers (eveneens bijna gereed voor formele goedkeuring) kan iedere lidstaat op grond van zijn nationale wetgeving en gebruiken besluiten om geen straffen op te leggen voor gedragingen die uitsluitend gericht zijn op het verstrekken van humanitaire hulp.

De Commissie wijst erop dat haar voorstel voor een richtlijn¹³ van de Raad betreffende de voorwaarden waaronder onderdanen van derde landen gedurende een periode van ten hoogste drie maanden vrij kunnen reizen en tot vaststelling van de voorwaarden voor toegang met het oog op een bezoek van ten hoogste zes maanden, dat op 10 juli 2001 werd goedgekeurd, ook kan worden toegepast op personen die internationale bescherming genieten in een lidstaat.

1.2 Begeleidende maatregelen

Europees Vluchtelingenfonds (EVF)

Ter bevordering van de solidariteit tussen de lidstaten bij asielzaken is bij Beschikking 2000/596/EG van de Raad van 28 september 2000¹⁴ het EVF (216 miljoen EUR) opgericht, dat bestemd is om de inspanningen van de lidstaten om vluchtelingen en ontheemden op te vangen, te steunen en aan te moedigen en de gevolgen van de opvang te dragen. De middelen worden verdeeld op basis van de lasten die de lidstaten dragen als gevolg van de bestemming die wordt gekozen door degenen die bescherming zoeken. Om deze doelstelling te verwezenlijken steunt het Fonds de maatregelen van de lidstaten op drie gebieden: opvang, integratie en vrijwillige terugkeer. Het EVF steunt ook acties van communautair belang en innoverende of grensoverschrijdende acties. Tenslotte kan het fonds worden gebruikt voor de financiering van noodmaatregelen om tijdelijke bescherming te bieden in het geval van een massale toestroom van ontheemden.

Het fonds zal in de huidige vorm tot 31 december 2004 blijven functioneren op basis van programma's die de lidstaten jaarlijks indienen. Dit biedt enerzijds mogelijkheden voor meerjarenplanning en anderzijds voor flexibiliteit, zodat rekening kan worden gehouden met eventuele veranderingen in de stromen en aantallen personen die bescherming zoeken. Een ander belangrijk kenmerk van de huidige vorm van het fonds is dat de uitvoeringsmaatregelen zijn gedecentraliseerd. De lidstaten stellen de jaarprogramma's op en zorgen voor de selectie van de projecten en voor het toezicht, de controle en de evaluatie.

¹¹ COM(2001) 127 def.

¹² Richtlijn 2001/51/EG van de Raad, PB L 187 van 10.7.2001, blz. 45.

¹³ COM(2001) 388

¹⁴ PB L 252 van 6.10.2000, blz. 12

De Commissie heeft op 3 april 2001 de medefinancieringsverzoeken van de lidstaten voor 2000 en 2001 goedgekeurd. In totaal werd voor 2000 en 2001 respectievelijk 24 miljoen EUR en 32,5 miljoen EUR van het EVF verdeeld tussen de lidstaten. In bijlage 3 wordt een overzicht gegeven van het aandeel van elke lidstaat op de drie verschillende gebieden. Zoals uit de grafieken blijkt, wordt zowel in 2000 als in 2001 het grootste deel van het EVF-geld gebruikt om de opvangvoorwaarden in de lidstaten te verbeteren, terwijl een bijna even groot deel van de middelen worden besteed aan het vergemakkelijken van integratie en vrijwillige terugkeer.

Tenslotte zijn op basis van de oproepen tot het indienen van voorstellen van 2000 en 2001 voor in totaal respectievelijk 1,3 miljoen EUR en 1,7 miljoen EUR projecten geselecteerd met betrekking tot netwerkactiviteiten, bewustmakings- en voorlichtingscampagnes, en studies over wetgeving, beleid en praktijk op een van de drie EVF-gebieden. Naar verwachting zullen deze projecten een duidelijk multipliereffect hebben en bijdragen aan de verbetering en de verdere ontwikkeling van het beleid op communautair en nationaal niveau.

ARGO

Op 16 oktober 2001 heeft de Europese Commissie een voorstel goedgekeurd¹⁵ voor een actieprogramma om de administratieve samenwerking tussen de lidstaten te verbeteren, hetgeen zij, zoals zij ook in haar beide mededelingen over asiel en immigratie heeft opgemerkt, van fundamenteel belang acht. Dit actieprogramma, ARGO genaamd, beoogt de procedures op het gebied van asiel, visa, immigratie en controle aan de buitengrenzen doeltreffender te maken, de nationale overheidsdiensten bij te staan bij de tenuitvoerlegging van de communautaire wetgeving die gebaseerd is op de artikelen 62 en 63 van het EG-Verdrag en openheid te verzekeren bij de toepassing van deze wetgeving.

De acties in het kader van ARGO moeten gericht zijn op de uitvoering van de desbetreffende Gemeenschapsbepalingen, ongeacht welke nationale overheidsdiensten verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van die acties. Uiteindelijk moet het programma voorkomen dat er in de nationale praktijk verschillen ontstaan die de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid kunnen belemmeren. In het voorstel wordt ook het soort acties beschreven dat door de nationale overheden kan worden voorgesteld (opleiding, uitwisseling van personeel, ontwikkeling van beproefde methoden, studies, enz.). De Gemeenschapsacties op dit gebied spitsen zich toe op:

- de ontwikkeling en verspreiding van de beste nieuwe werkmethode, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan automatisering en elektronische uitwisseling van gegevens teneinde de nationale overheidsdiensten van de lidstaten te helpen hun taak op een efficiëntere manier uit te voeren;
- de vaststelling en aanscherping van een gemeenschappelijk opleidingsbeleid;
- de ontwikkeling van een gemeenschappelijke werkmethode en -cultuur voor de lidstaten om de bekendheid met de administratieve processen in iedere lidstaat te vergroten.

Ondersteuning van activiteiten op asielgebied zal gericht zijn op het bevorderen van de totstandbrenging en de werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, dat moet leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status, het vereenvoudigen

¹⁵ COM(2001) 567 def.

van de manier waarop wordt vastgesteld welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, het ondersteunen van de onderlinge afstemming van de regels inzake de erkenning en de inhoud van beschermingsstatussen, het zorgen voor efficiënte en eerlijke asielpcedures en voor convergentie van beslissingen, en de ontwikkeling van hervestigings- en toegangsfaciliteiten en de wettelijke mogelijkheden voor toelating tot de lidstaten op humanitaire gronden.

1.3. Andere maatregelen en wetgeving die verband houden met het asielbeleid

EQUAL

Het communautaire initiatief EQUAL is bedoeld om uitsluiting en ongelijkheid op de arbeidsmarkt te bestrijden. Ook asielzoekers vallen onder dit initiatief. EQUAL wordt gefinancierd uit het Europees Sociaal Fonds, dat 2,973 miljard EUR beschikbaar stelt voor 2000-2006, waarbij eenzelfde bedrag moet worden bijgedragen door de lidstaten. Het initiatief wordt EU-breed gecoördineerd en heeft een thematische basis, met als uitgangspunt de verbetering van inzetbaarheid, ondernemerschap, aanpassingsvermogen en gelijke kansen en een betere sociale en arbeidsintegratie van asielzoekers. Het initiatief is erop gericht om, in samenwerking met partners van andere lidstaten, innovatieve benaderingen te ontwikkelen en te testen, teneinde goede methoden te ontwikkelen die als richtsnoer kunnen dienen voor de hoofdlijnen van het beleid.

Elke lidstaat moet zijn eigen nationale prioriteiten stellen voor EQUAL en deze vertalen in hun nationale plan, waarbij alle lidstaten is verzocht de nodige middelen uit te trekken om in de behoeften van asielzoekers te voorzien. In 2001 heeft de Commissie de onderhandelingen met alle lidstaten over de inhoud van de nationale programma's voor EQUAL afgerond. Het deel van de middelen dat wordt gebruikt om te voorzien in de behoeften van asielzoekers verschilt per lidstaat, waarbij het gemiddelde op 4% ligt (bijna 125 miljoen EUR voor 2000-2006).

EQUAL wordt uitgevoerd via ontwikkelingspartnerschappen, waarin een groot aantal partners samenwerken. Via de netwerken op EU-niveau moet er op worden toegezien dat bij EQUAL rekening wordt gehouden met vergelijkbare werkzaamheden in het kader van andere Europese financieringsregelingen (met name het EVF) en dat wordt gekeken naar de gevolgen van beleidsveranderingen die verband houden met asielzoekers.

Bestrijding van discriminatie, racisme en vreemdelingenhaat

De Raad heeft, op voorstel van de Commissie, halverwege 2000 een pakket instrumenten goedgekeurd ter uitvoering van het nieuwe artikel 13 van het EG-Verdrag. Richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming¹⁶ moet uiterlijk op 19 juli 2003 zijn omgezet door de lidstaten. Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep¹⁷ moet uiterlijk op 2 december 2003 door de lidstaten zijn omgezet. Tegelijkertijd is bij het besluit van de Raad van 27 november 2000 een communautair actieprogramma ter bestrijding

¹⁶ PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22

¹⁷ PB L 303 van 2.12.2000, blz. 16

van discriminatie¹⁸ vastgesteld met een budget van 100 miljoen EUR voor de periode 2001-2006.

Bovendien dient de Commissie in het kader van de samenwerking bij de bestrijding van racistische en xenofobe delicten tegelijk met deze mededeling een voorstel in waarbij een gemeenschappelijk optreden van 1996¹⁹ met de nodige verbeteringen wordt omgezet in een kaderbesluit. Het doel daarvan is tweeledig: ten eerste, ervoor zorgen dat in alle lidstaten racisme en vreemdelingenhaat strafbaar worden gesteld met doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen, die tot uitlevering of overlevering kunnen leiden, en ten tweede, de justitiële samenwerking verbeteren en bevorderen door mogelijke obstakels weg te nemen.

DEEL II. VERBAND TUSSEN INTERNATIONALE BESCHERMINGSVERPLICHTINGEN EN VEILIGHEID

2.1. Inleidende opmerkingen

In punt 29 van de conclusies van de buitengewone Raad Justitie en Binnenlandse Zaken die op 20 september 2001 werd gehouden naar aanleiding van de tragische gebeurtenissen van 11 september in de VS, werd de Commissie verzocht om "*dringend het verband te bekijken tussen de bescherming van de interne veiligheid en de naleving van internationale verplichtingen en instrumenten op het gebied van bescherming*". In dit hoofdstuk worden de eerste bevindingen van de Commissie samengevat. De Commissie is bereid een werkdocument op te stellen teneinde uitvoeriger in te kunnen gaan op het verband tussen beschermingsverplichtingen en internationale veiligheid. Daarin zal een overzicht worden gegeven van de (voorgestelde) communautaire wetgeving op het gebied van immigratie en asiel, een mechanisme worden onderzocht voor het uitzetten van personen die geen internationale bescherming verdienen en voor het omgaan met degenen die kunnen worden uitgezet, en de richting worden aangegeven voor toekomstig beleid.

2.2 Toegang tot asielprocedures en uitsluiting van de vluchtelingenstatus

Welke aanpak ook wordt gekozen op dit gebied, er moet op worden toegezien dat vluchtelingen en asielzoekers niet de dupe worden van de recente gebeurtenissen. De Commissie is daarom van mening dat iedereen die asiel vraagt, moet worden toegelaten tot een procedure in de EU-lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek. Om het Vluchtelingenverdrag van 1951 te goeder trouw (en "volledig en niet-restrictief") toe te passen, moet worden bepaald wie wel en wie niet aan de vereisten van dat verdrag voldoet. *Automatische* uitsluiting van de behandeling van een asielverzoek, dus de weigering om de asielprocedure te beginnen, is, zelfs voor van strafbare feiten verdachte personen, derhalve in strijd met het vluchtelingenverdrag.

Het is echter van even groot belang ervoor te zorgen dat criminelen die ernstige strafbare feiten hebben gepleegd of van plan zijn te plegen, zoals terroristen, geen misbruik kunnen maken van het systeem ter bescherming van vluchtelingen. De lidstaten dienen de uitsluitingsclausules van het verdrag van Genève strikt toe te passen om dergelijk misbruik te

¹⁸ PB L 303 van 2.12.2000, blz. 23

¹⁹ 96/443/JBZ: Gemeenschappelijk optreden door de Raad aangenomen op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie ter bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat (PB L 185 van 24.7.1996, blz. 5)

voorkomen. Deze clausules van artikel 1, onder F²⁰, van het vluchtelingenverdrag, houden niet zozeer de mogelijkheid als wel de duidelijke verplichting voor de lidstaten in om bepaalde categorieën personen uit te sluiten van bescherming als vluchteling. De achterliggende gedachte daarbij is dat bepaalde feiten zo ernstig zijn dat de plegers ervan geen bescherming als vluchteling verdienen, en dat landen van opvang beschermd moeten worden tegen personen die een bedreiging vormen van de openbare orde of de staatsveiligheid. Omdat de uitsluiting van de vluchtelingenstatus echter levensbedreigende gevolgen kan hebben, moeten dergelijke beslissingen *binnen* de asielprocedure worden genomen, door een autoriteit die over de nodige deskundigheid en opleiding op het gebied van het vluchtelingenrecht en statusbepaling beschikt.

In overeenstemming met verschillende aanbevelingen van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en resoluties van de Veiligheidsraad, waarvan resolutie 1373 van 28 september 2001 de meest recente is, en met de jurisprudentie op het gebied van het internationale vluchtelingenrecht, kunnen personen die betrokken zijn bij terroristische daden, op elk van de drie gronden die in artikel 1, onder F worden genoemd, worden uitgesloten van de vluchtelingenstatus, afhankelijk van de omstandigheden.

Volgens de interpretatie van sommige landen houdt de in artikel 1, onder F, gebruikte formulering "ernstige reden om te veronderstellen", in dat er geen bewijs *stricto sensu*, of volledig bewijs, vereist is. In het werkdokument van de Commissie zal worden nagegaan in hoeverre het mogelijk is om de toetsing van artikel 1, onder A, van het vluchtelingenverdrag over te slaan indien nader wordt onderzocht of het bepaalde in artikel 1, onder F, van toepassing is in geval van terrorisme. Daarnaast zal worden ingegaan op de formulering "ernstige redenen om te veronderstellen", het soort onderzoek en de persoonlijke betrokkenheid van personen.

2.3 Uitlevering/overlevering, vervolging of bescherming tegen terugzending naar het land van vervolging

Het internationale rechtsbeginsel *aut dedere aut judicare* biedt een oplossing voor het conflict tussen de noodzaak, om niet te zeggen de verplichting, voor een staat om criminele daden zoals terrorisme te bestrijden, en het recht van het individu op bescherming tegen terugzending naar het land van vervolging. Volgens dit beginsel moet de staat overgaan tot overlevering of vervolging nadat een beroep tegen de beslissing om de betrokken persoon uit te sluiten van de vluchtelingenstatus, is afgewezen.

Indien de betrokkene niet kan worden berecht, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van een internationaal strafhof, moet hij in beginsel worden uitgeleverd, mits uitlevering aan het land van herkomst, een andere EU-lidstaat of een derde land, juridisch en praktisch mogelijk is. Soms is uitlevering echter onmogelijk vanwege wettelijke belemmeringen. De bescherming tegen terugzending naar het land van vervolging die is geregeld in internationale

²⁰ De bepalingen van dit Verdrag zijn niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er **ernstige redenen zijn om te veronderstellen**, dat:

- (a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;
- (b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;
- (c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

mensenrechteninstrumenten zoals het VN-verdrag tegen foltering, het internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en het Europees verdrag voor de rechten van de mens, is namelijk een absolute bescherming, waarop geen uitzonderingen mogelijk zijn. Het Europees Hof voor de rechten van de mens heeft herhaaldelijk verklaard dat het Europees Verdrag voor de rechten van de mens foltering en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen in absolute zin verbiedt. Niettemin moet uitlevering als legaal worden beschouwd wanneer met de regering die de betrokken persoon zal vervolgen, in zoverre overeenstemming kan worden bereikt dat de zorg over de mogelijke schending van artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens wordt weggenomen.

Omdat de status en de rechten van personen die kunnen worden uitgesloten van bescherming maar niet kunnen worden verwijderd, in geen enkel internationaal rechtsinstrument worden geregeld, blijft de vraag wat er met deze groep moet gebeuren ook op EU-niveau onbeantwoord. Sommigen van hen verdwijnen in de illegaliteit, anderen worden gedetineerd, indien het toepasselijke recht dat toelaat. Deze problematiek moet derhalve dringend nader worden bestudeerd.

2.4 Herziening van bepalingen betreffende de "binnenlandse veiligheid" in (voorstellen voor) richtlijnen op asielgebied die door de Commissie zijn ontwikkeld

Alle huidige voorstellen voor communautaire wetgeving op het gebied van asiel en immigratie die door de Commissie zijn ingediend, bevatten standaardbepalingen op grond waarvan onderdanen van derde landen die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid of de openbare orde kunnen worden uitgesloten van het recht op internationale bescherming, verblijf of toegang tot bepaalde voorzieningen. Daarbij gaat het met name om artikel 28 van de richtlijn over tijdelijke bescherming, de artikelen 14, 17 en 19 van het voorstel voor een richtlijn over de vluchtelingenstatus en subsidiaire bescherming, de artikelen 4, 26 en 33, lid 2, onder c, van het voorstel voor een richtlijn over asielprocedures en artikel 22, lid 1, onder d, van het voorstel voor een richtlijn over de opvangvoorwaarden voor asielzoekers. De Commissie is echter ten volle bereid om in het kader van de huidige discussie en de lopende onderhandelingen de desbetreffende bepalingen in haar voorstellen in het licht van de nieuwe situatie te herzien en na te gaan op welke manier de strijd tegen het terrorisme verder kan worden opgevoerd zonder afbreuk te doen aan de internationale verplichtingen die ten grondslag liggen aan de voorstellen. De resultaten van deze herziening zullen worden opgenomen in het eerder genoemde werkdocument.

DEEL III. GEMEENSCHAPPELIJKE ANALYSE

3.1. Beleid inzake statistieken

De JBZ-Raad van 28/29 mei 2001 heeft conclusies goedgekeurd over gemeenschappelijke analyse en een betere uitwisseling van statistieken over asiel en immigratie. Daarin werd overeengekomen statistieken op grotere schaal beschikbaar te stellen aan het publiek en meer analyses uit te voeren.

Om het debat voorafgaand aan deze conclusies te stimuleren, hadden de diensten van de Commissie een werkdocument²¹ opgesteld waarin zij stellen dat (a) het verzamelen van statistische gegevens moet worden voortgezet en waar nodig uitgebreid of preciezer afgestemd, (b) de vergelijkbaarheid en beschikbaarheid van statistische gegevens moet

²¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie over de uitwisseling van statistische gegevens op het gebied van asiel en migratie (SEC (2001) 602)

worden verbeterd en (c) er een verslagleggingssysteem moet worden ingevoerd dat is afgestemd op de behoeften van de lidstaten en die van de EU-instellingen, mits daarvoor nieuwe middelen beschikbaar komen. Verder wordt in dit document verklaard dat het verzamelen van migratiegegevens op jaarbasis, zoals nu gebeurt, niet langer volstaat om een gemeenschappelijk EU-migratiebeleid te ontwikkelen.

In de conclusies wordt verklaard dat voor de toekomst een coherent kader betreffende de verbetering van statistische informatie moet worden ontwikkeld, en wordt de Commissie verzocht maatregelen te treffen, uitgaande van de beginselen en doelstellingen die in een bijlage bij de conclusies zijn geformuleerd. De Commissie zal haar actieplan begin 2002 indienen. Dit actieplan wordt de opvolger van het actieplan van 1998, op basis waarvan Eurostat, het bureau voor de statistiek van de Europese Gemeenschappen, is begonnen maandelijks gegevens over asiel en illegale binnenkomst te verzamelen in het kader van respectievelijk de CIREA²²- en de CIREFI²³-werkgroep van de Raad. Toen in 2000 ook met het verzamelen van gegevens werd begonnen in de kandidaat-lidstaten, Noorwegen en IJsland, waren de doelstellingen van het actieplan 1998 volledig verwezenlijkt.

Het nieuwe actieplan zou kunnen gelden voor het resterende deel van de in artikel 67 van het EG-Verdrag bedoelde overgangperiode en onder andere betrekking kunnen hebben op de invoering van een gemeenschappelijke aanpak inzake de vertrouwelijkheid van gegevens (bescherming van het individu), nieuwe variabelen voor de huidige gegevensverzameling en de invoering van communautaire wetgeving waarin de definities, de aard van de te verzamelen gegevens en de verplichtingen van de verstrekkers en van de Commissie worden vastgelegd. De Commissie voert momenteel overleg met de lidstaten over de te volgen aanpak.

Niettemin moeten de werkzaamheden met betrekking tot statistische gegevens op asielgebied ook in 2002 al gericht zijn op de kernpunten van het toekomstige actieplan, zoals de invoering van nieuwe publicatievoorschriften en de voorbereiding van het eerste openbare jaarverslag over communautaire statistieken op het gebied van asiel en migratie.

3.2. Gegevens: uitwisseling en analyse

Cijfers alleen volstaan niet om inzicht te krijgen in de asielproblematiek en goede besluiten te nemen. Daarvoor is een nadere, grondige analyse nodig van de oorzaken waaruit deze problematiek voortvloeit, de situatie in de landen van herkomst en doorreis, schending van de mensenrechten, de gevolgen voor het persoonlijke leven, manieren van binnenkomst en alle andere hiermee verband houdende aangelegenheden. De lidstaten hebben een grote hoeveelheid gegevens verzameld en deskundigheid op dit gebied verworven, maar de Europese dimensie is nog niet voldoende uitgediept. Hoewel de afgelopen jaren formele en informele netwerken voor informatie-uitwisseling zijn opgezet, moet de uitwisseling van inlichtingen en gegevens op Europees niveau verder worden verbeterd om de Gemeenschap in staat te stellen een goed gemeenschappelijk asielbeleid te ontwikkelen.

De Commissie overweegt een Europese waarnemingspost voor migratie op te richten, die de stromen van asielzoekers, legale en illegale migranten in kaart zou kunnen brengen en kunnen onderwerpen aan vergelijkende analyses. Bovendien beklemtoond de Commissie dat op EU-

²² Centrum voor informatie, discussie en gegevensuitwisseling inzake asielaangelegenheden.

²³ Centrum voor informatie, beraad en gegevensuitwisseling inzake grensoverschrijding en migratie

niveau verder moet worden gewerkt aan structuren om meer ruimte te bieden voor gecoördineerd optreden van de handhavingsautoriteiten van de lidstaten.

In 2002 zal de Commissie, in overleg met verschillende partners, haar ideeën over deze onderwerpen verder uitwerken.

DEEL IV. EXTERNE ASPECTEN

4.1. Uitbreiding

Zowel in de pretoetredingsfase als in de toetredingsonderhandelingen hecht de EU veel belang aan de asielproblematiek. Momenteel wordt met alle kandidaat-lidstaten die onderhandelen over toetreding tot de Europese Unie, behalve Roemenië, onderhandeld over hoofdstuk 24 (justitie en binnenlandse zaken). De onderhandelingen met Roemenië over hoofdstuk 24 zullen naar verwachting in de loop van 2002 beginnen. De kandidaat-landen moet het *communautaire acquis* op asielgebied, dat is gebaseerd op het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951, volledig aanvaarden en in nationale wetgeving omzetten. Tijdens de onderhandelingen wijst de EU er met klem op dat het voor alle kandidaat-lidstaten van groot belang is om tegen de tijd dat zij toetreden, te beschikken over een eerlijk, doeltreffend en efficiënt systeem voor het behandelen van asielverzoeken, waarbij met name de inachtneming van het *non-refoulement*beginsel en de onafhankelijkheid van beroepsprocedures volledig moeten zijn gewaarborgd.

Het aanpassen van de nationale wetgeving aan het *communautair acquis* verplicht de kandidaat-lidstaten veel aandacht te besteden aan institutionele ontwikkeling en aan het verbeteren van de uitvoeringscapaciteit. Dit houdt met name in dat de diensten die zich bezighouden met de behandeling van asielverzoeken en de bewaking van de grenzen, de beschikking moeten krijgen over voldoende personeel en opleidingsmogelijkheden, en dat ook de opvangvoorwaarden voor asielzoekers moeten worden verbeterd en uitgebreid. De EU verleent de kandidaat-lidstaten daarbij op grote schaal bijstand via het horizontale Phare-programma voor justitie en binnenlandse zaken, het multidisciplinaire programma dat gericht is op alle kandidaat-landen behalve Malta en Cyprus. Daarnaast verleent de EU via de nationale Phare-programma's alle kandidaat-landen van Midden- en Oost-Europa bijstand in de vorm van "twinningprojecten" tussen de overheidsdiensten van de lidstaten en die van de kandidaat-landen.

In het kader van het horizontale Phare-programma voor justitie en binnenlandse zaken is in 1999 en 2000 een project uitgevoerd ter ondersteuning van alle kandidaat-landen, met uitzondering van Malta, Cyprus en Turkije, bij de overname en de uitvoering van het *acquis* op asielgebied. Dit heeft geleid tot een nationaal actieplan voor elk kandidaat-land dat is of wordt uitgevoerd in de vorm van twinningprojecten of internationale acties. Voor Turkije is de programmering begonnen en zullen in 2002 proefprojecten van start gaan. Cyprus en Malta worden bij het harmonisatieproces op het gebied van justitie en binnenlandse zaken gesteund met pretoetredingsmiddelen. Cyprus en Malta nemen ook met eigen middelen deel aan bepaalde activiteiten van het horizontale Phare-programma voor justitie en binnenlandse zaken.

4.2. Werkgroep op hoog niveau voor asiel en migratie

Voor de Europese Gemeenschap speelt het asielvraagstuk ook een belangrijke rol in haar betrekkingen met derde landen. In een eerste poging om een algemeen asiel- en immigratiebeleid te ontwikkelen, heeft de Raad in december 1998 de werkgroep op hoog

niveau voor asiel en migratie in het leven geroepen. In 1999 en 2000 heeft de Raad zes actieplannen goedgekeurd (over Afghanistan en de omliggende landen, Irak, Marokko, Somalië, Sri Lanka en Albanië en de omliggende landen) Bij de analyse van de onderliggende oorzaken van migratie- en vluchtelingenstromen besteedt de werkgroep in het bijzonder aandacht aan omstandigheden in de betrokken landen die overeenkomstig het verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen aanleiding kunnen zijn voor een gegronde vrees voor vervolging. In een poging om iets te doen aan de belangrijkste oorzaken van migratiestromen, bevat elk actieplan een pakket maatregelen, waaronder maatregelen die direct of indirect verband houden met de asielproblematiek. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om maatregelen ter bevordering van de naleving van de mensenrechten, de rechtsstaat en de rechten van minderheden, en wordt de nadruk gelegd op bijstand aan derde landen bij hun inspanningen om de institutionele capaciteit te verbeteren teneinde asielverzoeken overeenkomstig de internationale minimumnormen te kunnen behandelen. De werkgroep pleit ook voor een nauwere samenwerking tussen de EU en het UNHCR en tussen de EU en de derde landen die grote stromen vluchtelingen moeten opvangen, zoals Pakistan en Iran. Via deze actieplannen verbindt de Gemeenschap zich ertoe haar bijstand aan vluchtelingen en IDP's (in eigen land ontheemde personen) voort te zetten door middel van de financiering van acties en programma's. De werkzaamheden van de werkgroep hebben ook bijgedragen tot de coördinatie van de activiteiten van de Gemeenschap en die van de lidstaten op het gebied van bijstand aan derde landen bij het opvangen van vluchtelingen op hun grondgebied.

In een poging om de mogelijkheden voor de uitvoering van de maatregelen op het gebied van asiel en immigratie te verbeteren, is in 2001 een nieuw begrotingsonderdeel (B7-667) voor samenwerking met derde landen op deze gebieden gecreëerd (10 miljoen EUR). Er is een aantal projecten geselecteerd voor het ontwikkelen van het asielstelsel in bepaalde landen van doorreis. Uit dit begrotingsonderdeel wordt geen humanitaire hulp aan vluchtelingen en IDP's gefinancierd die al steun ontvangen uit begrotingsonderdelen voor humanitaire hulp.

De werkgroep op hoog niveau heeft in november 2000 een verslag opgesteld voor de Europese Raad van Nice. Daarin werden de werkzaamheden geëvalueerd en maatregelen voorgesteld ter verbetering van de aanpak en de werkmethoden. De werkzaamheden van de werkgroep hebben het pad geëffend voor een vernieuwend Europees beleid op het gebied van migratie en asiel, waarbij rekening wordt gehouden met de onderliggende oorzaken van migratie en met de consequenties ervan, zowel in de landen van herkomst en doorreis als in de landen van bestemming. Bij de verbetering van de werkmethoden, ook voor het opstellen van nieuwe actieplannen, gaat het onder andere om meer betrokkenheid van de desbetreffende derde landen, op basis van een echt partnerschap, meer coördinatie en samenwerking met de lidstaten en met internationale gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties die in deze landen actief zijn. Nu al worden de actieplannen beter uitgevoerd dankzij het nieuwe begrotingsonderdeel dat sinds 2001 beschikbaar is. Een verhoging van deze kredieten zal ongetwijfeld de tenuitvoerlegging van het externe beleid op het gebied van asiel en migratie nog verder verbeteren.

4.3. Andere landen

Er is uitvoerig gesproken met andere landen dan de kandidaat-landen, vooral met landen van de Westelijke Balkan, de Russische Federatie en Oekraïne. Deze dialoog werd gevoerd op basis van de contractuele betrekkingen tussen de EU en de betrokken landen, en, in sommige gevallen, de toepasselijke GBVB-instrumenten. In de politieke dialoog met de diverse landen is veel aandacht besteed aan het asielvraagstuk en de Europese normen op dat gebied, evenals in de desbetreffende begrotingsinstrumenten van de Gemeenschap. Op 28 maart 2001 heeft een ministeriële Trojka samen met collega's van de Westelijke Balkanlanden de verklaring

van Sarajevo uitgegeven over regionale samenwerking en de afstemming op de Europese normen op het gebied van asiel en migratie. De praktische uitvoering wordt ondersteund door middel van het regionale CARDS-programma, op voorwaarde dat de Westelijke Balkanlanden zich sterk blijven inzetten voor deze doelstellingen. Momenteel werken de EU en Oekraïne aan een ontwerpactieplan voor justitie en binnenlandse zaken, waarin asiel en migratie bovenaan de prioriteitenlijst staan. Evenals voor Albanië en de omliggende landen wordt ook in dit geval gebruik gemaakt van begrotingsonderdeel B7-667 om proefprojecten te steunen.

Er wordt een discussie voorbereid over het asielvraagstuk, mede in het kader van het proces van Barcelona.

Ook de dialoog met de VS en Canada werpt vruchten af. Met beide landen werd afgesproken de samenwerking op het gebied van het asielbeleid te intensiveren.

4.4. Betrekkingen met het Hoge Commissariaat voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties

In het kader van haar versterkte partnerschap met het UNHCR op asielgebied, heeft de Commissie in 2001 voortdurend contact onderhouden met het UNHCR over haar wetgevende en politieke voorstellen en over de ontwikkelingen binnen het UNHCR met betrekking tot de verbetering van het systeem voor internationale bescherming. Samen met de lidstaten heeft de Commissie actief deelgenomen aan het wereldwijde raadplegingsproces en bijgedragen aan de financiering van verschillende sessies in het kader van deze raadplegingen. De Commissie zal dit proces nauwlettend blijven volgen in het kader van de ministeriële conferentie van de landen die partij zijn bij het Verdrag van Genève van 1951, die half december 2001 door Zwitserland en het UNHCR wordt georganiseerd, en wenst tevens geraadpleegd te worden over de ontwikkeling van een agenda voor de internationale bescherming. De wederzijdse beïnvloeding van de mondiale raadplegingen en de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel heeft voor beide processen positieve gevolgen.

Het optreden van de Gemeenschap in de betrekkingen met het UNHCR is doeltreffender geworden dankzij de strategische dialoog over humanitaire en ontwikkelingsvraagstukken, gericht op meer doorzichtigheid, betere planning van de samenwerking en de financiering en meer steun voor de kerntaken van het UNHCR. De Gemeenschap zet zich sterk in voor de ondersteuning van het internationale mandaat van het UNHCR, teneinde vluchtelingen beter te beschermen en duurzame oplossingen te vinden. In 2001 is de Gemeenschap de op twee na grootste financier van de maatregelen van het UNHCR.

DEEL V. DE OPEN COÖRDINATIEMETHODE TOEGEPAST OP HET GEMEENSCHAPPELIJK ASIELBELEID

5.1. De grote lijnen

In de mededeling over het asielvraagstuk van november 2000 werd door de Commissie beklemtoond dat er een open coördinatiemethode moet worden ontwikkeld voor het asielbeleid, ter ondersteuning van het wetgevingsbeleid en ter begeleiding van het convergentieproces. De Commissie heeft de toepassing van deze open coördinatiemethode op het immigratiebeleid al toegelicht in haar mededeling COM(2001) 387 def. van 11.7.2001. Het immigratie- en het asielbeleid hebben een aantal gemeenschappelijke kenmerken. Het verlenen van asiel blijft sterk gekoppeld aan de soevereiniteit en de constitutionele

geschiedenis van elke lidstaat. Het asielvraagstuk is tot 1999 voornamelijk op intergouvernamenteel niveau behandeld. Iedere lidstaat beslist zelf over het toekennen van internationale bescherming. Het internationale aspect van de migratiestromen, ook van die welke verband houden met de internationale beschermingsproblematiek, en de onderlinge verwevenheid van de verschillende aspecten van het migratiebeleid vragen om een mechanisme om de vorderingen bij de verwezenlijking van de gemeenschappelijke Europese doelstellingen te evalueren en deze doelstellingen zo nodig bij te stellen. Tenslotte is het uitwisselen van beproefde methoden als instrument bij uitstek geschikt voor het asielvraagstuk.

Niettemin zijn het EG-Verdrag, en met name artikel 63, en de conclusies van Tampere ten aanzien van de harmonisatie op asielgebied concreter en duidelijk ambitieuzer dan op het gebied van immigratie, zowel wat de doelstellingen als wat de desbetreffende rechtsbepalingen betreft. Bovendien wordt het asielrecht in sterke mate beheerst door een aantal internationale verplichtingen van de EU-lidstaten, waarvan het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen en het Protocol van 1967 de belangrijkste zijn. In de EU speelt het asielvraagstuk al verschillende jaren door de Overeenkomst van Dublin, die een aantal dwingende criteria en mechanismen in het leven heeft geroepen. Op nationaal niveau tenslotte, is de invloed van de rechtspraak in eerste instantie of in beroep doorslaggevend.

Het gebruik van een open coördinatiemethode moet dus specifiek zijn toegesneden op het asielvraagstuk. Deze methode dient ter ondersteuning en aanvulling van de door het Verdrag voorgeschreven communautaire wetgeving, die aan de basis ligt van het gemeenschappelijke beleid, en moet zorgen voor een soepele overgang naar de tweede fase van de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, zoals beschreven in de mededeling COM(2000)755. Vanwege de hoge convergentiegraad waar de Europese Unie voor het asielbeleid naar streeft, is de Commissie tevens van mening dat de Raad, door de richtsnoeren over te nemen die in punt 5.2 worden geschetst, kan laten blijken dat hij, in vergelijking met het immigratiebeleid, voor het asielbeleid een ambitieuzere en meer gedetailleerde toepassing van de open coördinatiemethode nastreeft.

De Commissie stelt voor deze methode in eerste instantie te hanteren tot de eerste instrumenten van de tweede fase gereed zijn.

De Commissie is voornemens haar rol bij de tenuitvoerlegging van deze open coördinatiemethode ten volle te spelen. Daarom zal zij, tegelijk met de ontwikkeling van het wetgevingskader, de toepassing van deze methode ondersteunen met voorstellen betreffende Europese richtsnoeren en de inhoud van de nationale actieplannen, waarbij zij zal toezien op de coördinatie van het nationale beleid en de uitwisseling van beproefde methoden, het effect van het communautaire beleid zal volgen en evalueren en regelmatig overleg zal plegen met de betrokken derde landen en internationale organisaties.

5.2. Europese richtsnoeren op asielgebied

Het belangrijkste onderdeel van de open coördinatiemethode is de goedkeuring door de Raad van meerjarenrichtsnoeren voor de Unie, vergezeld van specifieke tijdschema's om de doelstellingen te bereiken die hierin voor de korte, de middellange en de lange termijn zijn vastgesteld. Deze richtsnoeren zullen vervolgens in nationaal beleid worden vertaald aan de hand van specifieke streefdoelen waarbij nationale en regionale verschillen in aanmerking worden genomen. In het kader van de conclusies van de Europese Raad van Tampere en in het licht van de voorstellen die zij in haar mededeling over een gemeenschappelijke

asielprocedure en een uniforme status heeft ingediend, stelt de Commissie voor dat er allereerst richtsnoeren worden vastgesteld op de volgende gebieden: inzicht in de migratiestromen, ontwikkeling van een doeltreffend asielstelsel dat bescherming biedt aan degenen die dat nodig hebben, waarbij de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève is gewaarborgd; terugkeer; betrekkingen met derde landen, en integratie. Deze lijst kan vervolgens in het kader van de open coördinatiemethode regelmatig worden aangepast.

De onderstaande richtsnoeren vormen de eerste suggesties van de Commissie. Zij zullen ter raadpleging worden voorgelegd voordat de Commissie formeel een voorstel indient.

Eerste richtsnoer: het inzicht in de migratiestromen die verband houden met toelating op humanitaire gronden, verbeteren, met name:

- a. door volop mee te werken aan de verbetering van het verzamelen en analyseren van statistieken over migratie en asiel en zo het EU-actieplan ten uitvoer te leggen;
- b. door vast te stellen welke de prioriteiten, de bronnen en de onderzoekspartners zijn voor het verzamelen van de benodigde gegevens (situatie in de landen van oorsprong en doorreis, schending van de mensenrechten, persoonlijke redenen om weg te trekken, persoonlijke ervaringen, routes, enz.).

Tweede richtsnoer: ontwikkeling van een doeltreffend asielstelsel dat bescherming biedt aan degenen die bescherming nodig hebben, waarbij de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève is gewaarborgd, met name:

- a. door de samenwerking en de gegevensuitwisseling tussen de consulaire diensten van de lidstaten in de landen van oorsprong en de landen van doorreis te bevorderen, onder meer op het gebied van het visumbeleid;
- b. door na te gaan wat de beste maatregelen en methoden zijn om het evenwicht tussen de bestrijding van illegale immigratie en/of mensenhandel enerzijds en de toegankelijkheid van asielprocedures anderzijds te bewaren, onder andere bij de controle aan de buitengrenzen.
- c. door vast te stellen met welke prioriteiten en middelen een eerlijke en doeltreffende behandeling kan worden gewaarborgd tijdens de procedures, de opvang en de fase waarin wordt bepaald welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek;
- d. door de opleidingsdoelstellingen te bepalen voor het betrokken personeel van de autoriteiten die de aanvraag behandelen, van diplomatieke en consulaire vertegenwoordigingen, van de grenspolitie en van de beroepsinstanties, waarbij de uitwisseling van personeel tussen de EU-lidstaten één van de doelstellingen moet zijn;
- e. door na te gaan welke middelen kunnen worden gebruikt ter aanvulling van de maatregelen die worden genomen met het oog op de tenuitvoerlegging van de communautaire instrumenten die nu worden goedgekeurd, eventueel door duidelijke doelstellingen te formuleren en de concrete gevolgen ervan te beoordelen, teneinde:

- de kwaliteit van de behandeling van het asielverzoek in eerste instantie te waarborgen;

- de procedure sneller af te wikkelen en de termijnen die in de procedures worden vastgesteld (voor de asielzoekers en voor de administratieve en gerechtelijke diensten) strikter na te leven;

- het percentage overdrachtsbesluiten dat daadwerkelijk wordt uitgevoerd nadat is vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is, te verhogen;

- meer mogelijkheden te bieden om gebruik te maken van vertaling of van tolken (zowel voor de asielzoekers als voor de administratieve en gerechtelijke diensten);

- de toegang tot de bewijsmiddelen te verbeteren.

f. door duidelijke nationale regelingen op te stellen voor de opvang van asielzoekers, vluchtelingen en personen die subsidiaire of tijdelijke bescherming genieten;

g. door beginselen te formuleren en technieken te ontwikkelen om personen die op basis van de uitsluitingsclausules geen internationale bescherming verdienen, beter te kunnen opsporen;

h. door gidsen op te stellen van goede methoden om verschillende vraagstukken op te lossen die zich voordoen bij de behandeling van asielzoekers en hun dossiers; deze gidsen kunnen eventueel als basis dienen voor gidsen op het niveau van de Europese Unie (registratie, voorlichting aan asielzoekers, vestiging, fraudebestrijding, opsporing van valse documenten, beheer van het bewijs en manieren om de geloofwaardigheid van asielverzoeken te toetsen, taaltoetsen, enz.);

i. door in het bijzonder aandacht te besteden aan de situatie en de behoeften van niet-begeleide minderjarigen, personen met bijzondere behoeften en gendervraagstukken;

j. door het effect van de hervestigingsprogramma's, de behandeling van asielverzoeken buiten de lidstaat, het gebruik van de overname- en uitsluitingsclausules en het systeem en de regelingen voor de overdracht van bescherming te evalueren;

k. door vast te stellen op welke manier en met welke informatiebronnen kan worden nagegaan of iemand nog langer internationale bescherming nodig heeft;

l. door een kader te scheppen dat lokale en regionale partijen en betrokkenen, sociale partners, het maatschappelijk middenveld, NGO's en asielzoekers zelf aanzet tot actieve betrokkenheid.

Derde richtsnoer: het terugkeerbeleid doeltreffender maken, met name:

a. door maatregelen te treffen ter verbetering van de samenwerking tussen de landen van opvang, de landen van herkomst, het UNHCR en de IOM of ONG's, om vrijwillige en onvrijwillige terugkeer gemakkelijker te maken;

b. door diensten op te zetten die informatie verstrekken en helpen bij de voorbereiding op terugkeer, waarbij onder meer kan worden gekeken naar het effect van verkenningsbezoeken;

c. door middelen te ontwikkelen om het percentage daadwerkelijk uitgevoerde verwijderingsbesluiten te verhogen, eventueel door duidelijke doelstellingen te formuleren en de concrete gevolgen ervan te beoordelen;

d. door gidsen op te stellen van goede methoden om verschillende vraagstukken in verband met terugkeer op te lossen, ook als het gaat om onvrijwillige terugkeer (begeleiding, vervoermiddelen, detentievoorwaarden voorafgaand aan de verwijdering, enz.); deze gidsen kunnen eventueel als basis dienen voor gidsen op het niveau van de Europese Unie.

De Commissie brengt binnenkort een groenboek uit over het terugkeerbeleid. Op basis van de komende raadplegingen zal de Commissie dit richtsnoer later verder invullen.

Vierde richtsnoer: internationale beschermingsvraagstukken tot onderdeel van de betrekkingen met derde landen maken, met name:

- a. door maatregelen ten behoeve van de mensenrechten in de betrokken derde landen te ondersteunen, teneinde schendingen te voorkomen, te beperken of te beëindigen.
- b. door de problematiek van de internationale bescherming in de betrokken derde landen mee te laten wegen bij de opstelling en tenuitvoerlegging van ontwikkelings- en samenwerkingsprogramma's op het gebied van onderwijs en opleiding, gezondheidszorg, milieu en sociaal-economische omstandigheden (ook voor vluchtelingen die terugkeren naar hun land van herkomst), en gelijke kansen voor mannen en vrouwen te waarborgen;
- c. door de inspanningen van derde landen om heterogene migratiestromen te beheersen en wetgeving en voorzieningen te ontwikkelen overeenkomstig de internationale beschermingsverplichtingen, te bevorderen;
- d. door maatregelen te steunen die terugkeer gemakkelijker moeten maken, bijvoorbeeld door middel van de sociale en economische herintegratie van personen die bescherming hebben genoten in een lidstaat en die deze bescherming niet langer nodig hebben of vrijwillig willen terugkeren naar hun land van herkomst.

Vijfde richtsnoer: beleid ontwikkelen voor de integratie van personen die internationale bescherming genieten in een lidstaat, ter aanvulling van de maatregelen die worden genomen met het oog op de tenuitvoerlegging van de communautaire instrumenten die momenteel worden goedgekeurd, met name:

- a. door vast te stellen aan de hand van welke prioriteiten en middelen een algemeen beleid kan worden ontwikkeld voor de integratie van vluchtelingen, personen die subsidiaire of, in geval van massale toestroom, tijdelijke bescherming genieten, waarin rekening wordt gehouden met de specifieke behoeften van kinderen en niet-begeleide minderjarigen;
- b. door een kader te ontwikkelen waarin de lokale en regionale partijen, de sociale partners, het maatschappelijk middenveld en de betrokken personen actief betrokken zijn bij de ontwikkeling en de tenuitvoerlegging van de nationale strategie;
- c. door de integratie van de desbetreffende personen te bevorderen door middel van voorlichtings- en bewustmakingscampagnes in samenwerking met alle betrokken partijen;
- d. door maatregelen te treffen die specifiek gericht zijn op de sociale en economische integratie van vrouwen;
- e. door programma's op te stellen die nieuwkomers en hun gezin moeten helpen zich in hun nieuwe omgeving te vestigen, en die met name voorzien in strategieën voor de integratie van minderjarigen op school, aangepaste talencursussen en voorlichting over culturele, politieke en sociale aspecten van het land van opvang, onder meer over de inhoud van het burgerschap en de fundamentele Europese waarden;
- f. door maatregelen te ontwikkelen om sociale en economische steun en medische zorg te bieden aan kwetsbare personen of personen die het slachtoffer zijn geworden van geweld,

traumatische ervaringen, folteringen of enig andere onmenselijke of vernederende behandeling, of die in handen zijn gevallen van mensensmokkelaars of -handelaars;

g. door de actieve betrokkenheid van vluchtelingen bij het ontwerp, de ontwikkeling, de organisatie en de evaluatie van integratiediensten en het integratiebeleid te bevorderen;

h. door na te gaan of het begrip "burgerzin" bruikbaar is bij het vastleggen van rechten en plichten die borg staan voor een eerlijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal in de betrokken lidstaat verblijven, en door de voorwaarden vast te stellen waaronder personen die internationale bescherming genieten, de nationaliteit van de betrokken lidstaat kunnen verwerven, met inachtneming van artikel 34 van het Verdrag van Genève.

Dit richtsnoer heeft geen betrekking op asielzoekers en kan worden gecoördineerd met de integratiestrategie voor onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven.

5.3. Instrumenten

5.3.1. Nationale actieplannen

Om de richtsnoeren op het gebied van asiel ten uitvoer te leggen moeten de lidstaten nationale actieplannen opstellen die op jaarbasis worden herzien en aangepast. Deze zouden enerzijds moeten bestaan uit een overzicht van de resultaten van de in het voorgaande jaar ten uitvoer gelegde maatregelen in het licht van de Europese richtsnoeren, en anderzijds uit voorstellen voor de tenuitvoerlegging van de asielrichtsnoeren in het volgende jaar. Het evaluerende deel moet ook informatie bevatten over de interactie tussen de verschillende maatregelen en de legale en illegale migrantenstromen. Verder dienen in dit deel interessante ervaringen en beproefde methoden aan de orde te komen, evenals de problemen die zich hebben voorgedaan, met name indien duidelijk de indruk bestaat dat op Europees niveau naar oplossingen moet worden gezocht. Dit gedeelte van het verslag dient tevens in te gaan op de tenuitvoerlegging van relevante communautaire besluiten van afgeleid recht, de wijze waarop die in nationale wetgeving zijn omgezet en een beoordeling van het effect van deze wetgeving op de nationale situatie. In het tweede deel van het actieplan zouden de lidstaten de maatregelen moeten omschrijven die zij naargelang van het geval op nationaal, lokaal en regionaal niveau willen nemen om de richtsnoeren gedurende het desbetreffende jaar ten uitvoer te leggen, waarbij zij voor elk van deze maatregelen hun nationale doelstellingen aangeven alsmede het voorgestelde tijdschema.

De actieplannen vormen de basis voor een algemene beoordeling van de implementatie van het gemeenschappelijk beleid en de daarbij behaalde resultaten, en geven een indruk van de wijze waarop de richtsnoeren zich verder zouden moeten ontwikkelen om aan de veranderende behoeften te voldoen. Op basis van deze verslagen stelt de Commissie een syntheseverslag op, waarvan deze mededeling een eerste voorbeeld is, waarin gemeenschappelijke problemen worden belicht en waarin wordt aangegeven op welke gebieden Europese oplossingen zinvol zouden kunnen zijn.

5.3.2 Ontwikkeling en evaluatie van het gemeenschappelijk asielbeleid

De Commissie zal een actieve rol spelen bij het ondersteunen en ontwikkelen van het gemeenschappelijke asielbeleid; zij zal met name de nodige communautaire wetgeving indienen en toezien op de toepassing en naleving daarvan, en voorstellen voorbereiden voor Europese richtsnoeren, voor het opstellen van nationale actieplannen en het bevorderen van samenwerking, voor de uitwisseling van beproefde methoden en voor evaluatie en toezicht.

Hiertoe zal de Commissie - door middel van passende regelingen zoals de oprichting van comités en werkgroepen - in ruime kring advies inwinnen van hoge ambtenaren, deskundigen uit de lidstaten, het UNHCR, vertegenwoordigers van de sociale partners en van lokale en regionale autoriteiten, personen die deskundig zijn op een specifiek terrein en andere vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.

Het is belangrijk ervoor te zorgen dat ook de kandidaat-landen, in het kader van een zinvolle voorbereiding op de toetreding, over dit proces worden ingelicht en zo lang mogelijk vóór de toetreding door middel van passende regelingen bij de coördinatiemethode worden betrokken.

Bij de uitvoering van haar taken zorgt de Commissie ervoor dat het asielbeleid een aanvulling vormt op en in overeenstemming is met andere interne en externe beleidsmaatregelen, met name met sociale beleidsmaatregelen zoals sociale integratie en het antidiscriminatiebeleid en met het beleid inzake de externe en humanitaire betrekkingen van de Gemeenschap, zodat deze elkaar over en weer versterken in een context van duurzame ontwikkeling. Het asielbeleid dient ook de gelijkheid tussen mannen en vrouwen te bevorderen overeenkomstig artikel 2 van het Verdrag.

5.3.3 Deelneming van de Europese instellingen, het UNHCR en het maatschappelijk middenveld

Gezien de multidimensionale aspecten van het asielbeleid moeten het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's nauw worden betrokken bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van dit beleid. De Commissie zal deze instellingen ook het jaarlijkse verslag over het asielbeleid voorleggen. Daarnaast zou, in overleg met de instellingen zelf, moeten worden nagegaan op welke wijze zij het beste kunnen worden betrokken bij het open coördinatiemechanisme, zodat zij een volwaardige bijdrage kunnen leveren.

Op basis van verklaring nr. 17 gehecht aan het Verdrag van Amsterdam pleegt de Commissie op passende wijze overleg met het UNHCR.

De actieve deelneming van politici, de sociale partners, regionale en lokale actoren en andere relevante organisaties zoals niet-gouvernementele organisaties en verenigingen van asielzoekers of vluchtelingen, als belanghebbenden, en van de media, zowel op nationaal als op Europees niveau, is van wezenlijk belang voor het welslagen van het beleid en het bereiken van de in de richtsnoeren geformuleerde doelstellingen. De lidstaten worden verzocht de nodige maatregelen te nemen om deze actieve betrokkenheid op nationaal niveau te bewerkstelligen. De Commissie zal maatregelen nemen om een dialoog tot stand te brengen met het maatschappelijk middenveld op Europees niveau.

DEEL VI. AANBEVELINGEN

De Commissie:

- beveelt de Raad aan nota te nemen van haar eerste verslag over het gemeenschappelijk asielbeleid;
- beveelt aan dat voor een eerste periode wordt ingestemd met het gebruik van de open coördinatiemethode voor het asielbeleid, zodat vóór het einde van het Spaanse voorzitterschap richtsnoeren kunnen worden vastgesteld. Vervolgens moeten de nationale actieplannen bij de Commissie worden ingediend, zodat de eerste evaluatieronde uiterlijk eind 2003 kan worden afgerond;

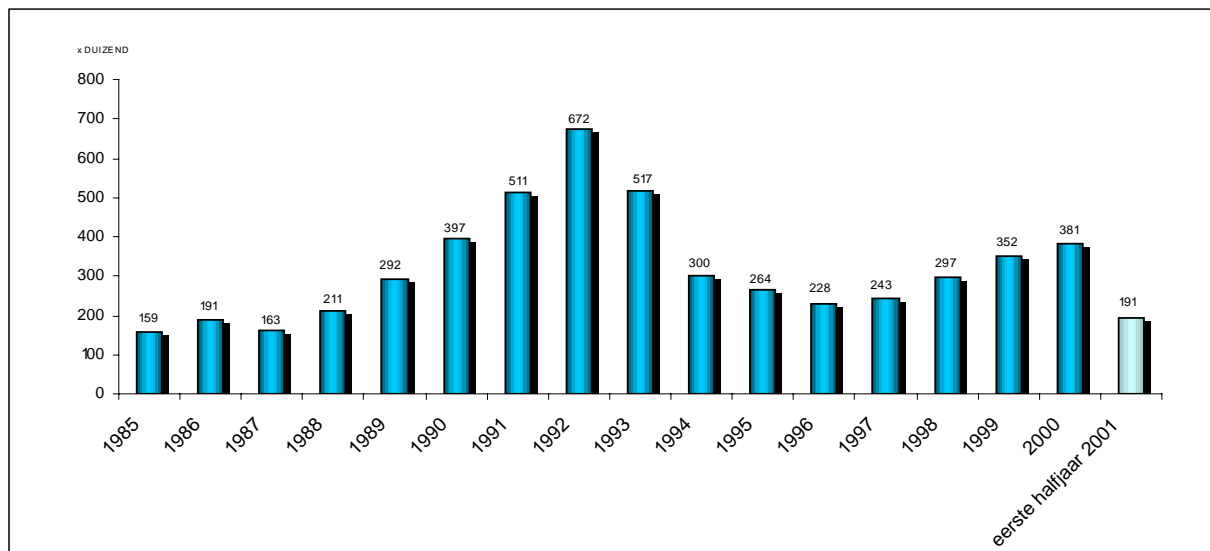
- beveelt aan om, op basis van de informatie uit het Scorebord, door middel van een mechanisme voor permanent toezicht uiterste termijnen vast te stellen voor de goedkeuring van de instrumenten van de eerste harmonisatiefase op asielgebied waarover nog moet worden onderhandeld;
- verzoekt de lidstaten op korte termijn de benodigde uitvoeringsmaatregelen te treffen zodat binnenkort het Eurodac-systeem in de gehele Gemeenschap in gebruik kan worden genomen;
- verzoekt de lidstaten de richtlijn over tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden, die in augustus 2001 in werking is getreden, snel in nationale wetgeving om te zetten;
- verzoekt de Raad in het eerste halfjaar van 2002 de beschikking tot vaststelling van het actieprogramma ARGO goed te keuren, zodat de eerste acties zo snel mogelijk kunnen beginnen;
- beveelt aan een grotere inspanning te leveren om gevolg te geven aan de conclusies van de JBZ-Raad van 28-29 mei 2001 over het verzamelen en analyseren van gegevens op het gebied van asiel;
- verzoekt de Raad om in het kader van het partnerschap van de EU met derde landen de samenwerking met de landen van herkomst en doorreis op het gebied van asiel en internationale bescherming te intensiveren, en daarbij zowel rekening te houden met de overwegingen betreffende de werkzaamheden van de werkgroep op hoog niveau voor asiel en migratie en de toekomstige ontwikkeling daarvan als met het verslag over deze groep dat is ingediend bij de Europese Raad van Nice.

Bron: Eurostat

Statistisch overzicht

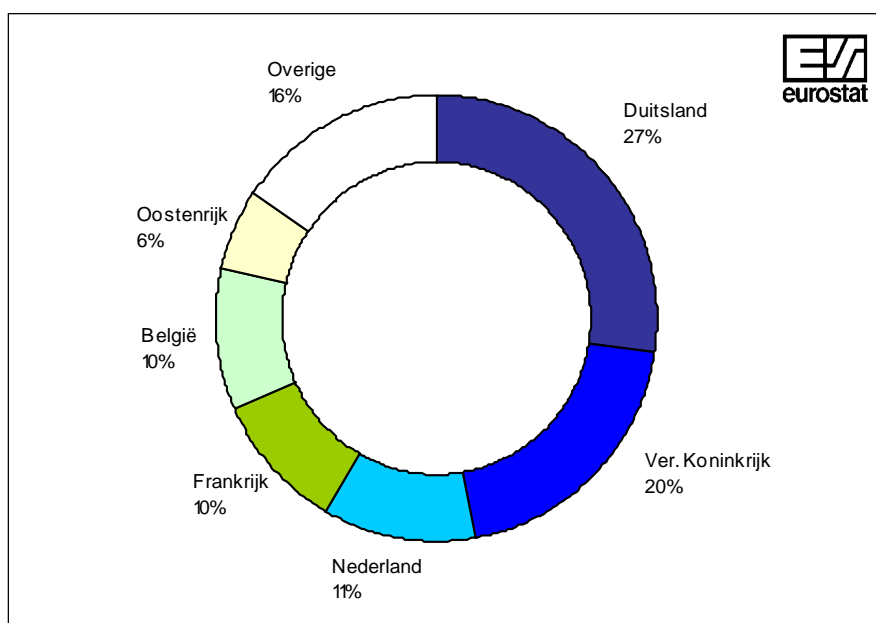
Figuur 1: Totaal aantal asielerzoeken in de EU: 1985 - eerste halfjaar 2001 (januari-juni 2001)

In duizendtallen, asielerzoekers uit alle landen.



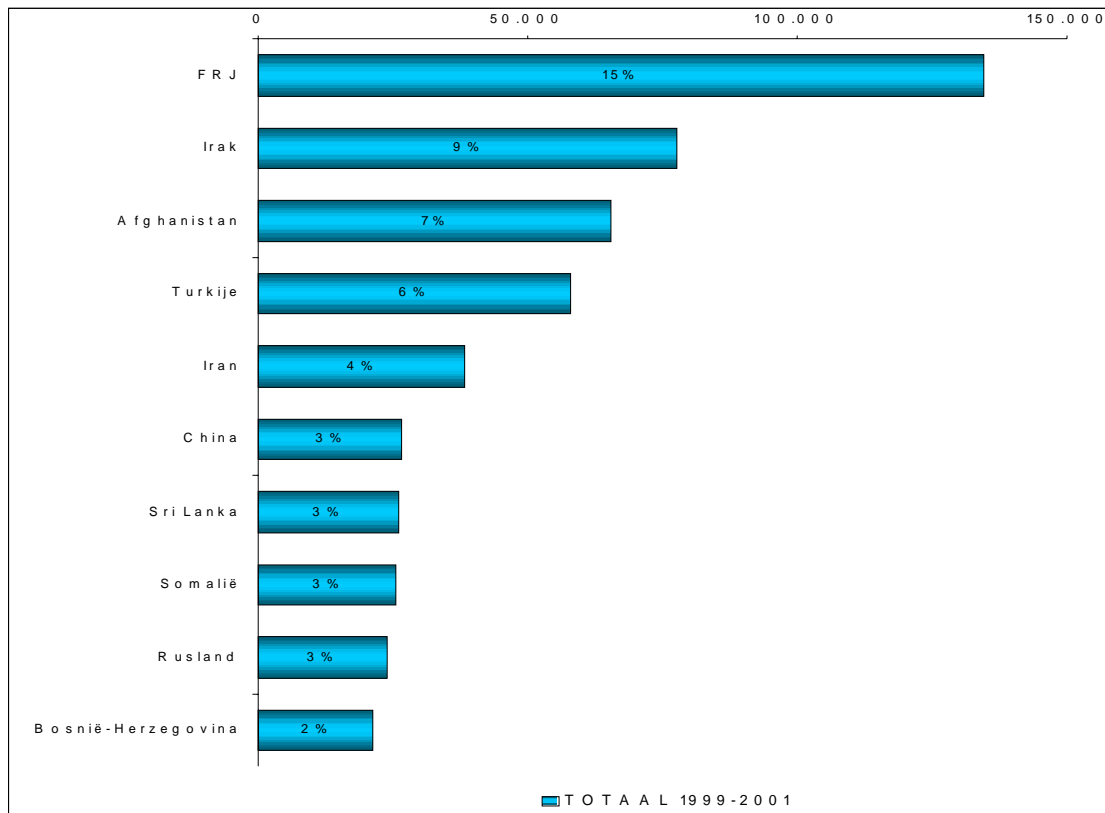
Figuur 2: Verdeling van asielerzoeken over de lidstaten, 1998 - eerste halfjaar 2001.

Asielerzoekers uit alle landen

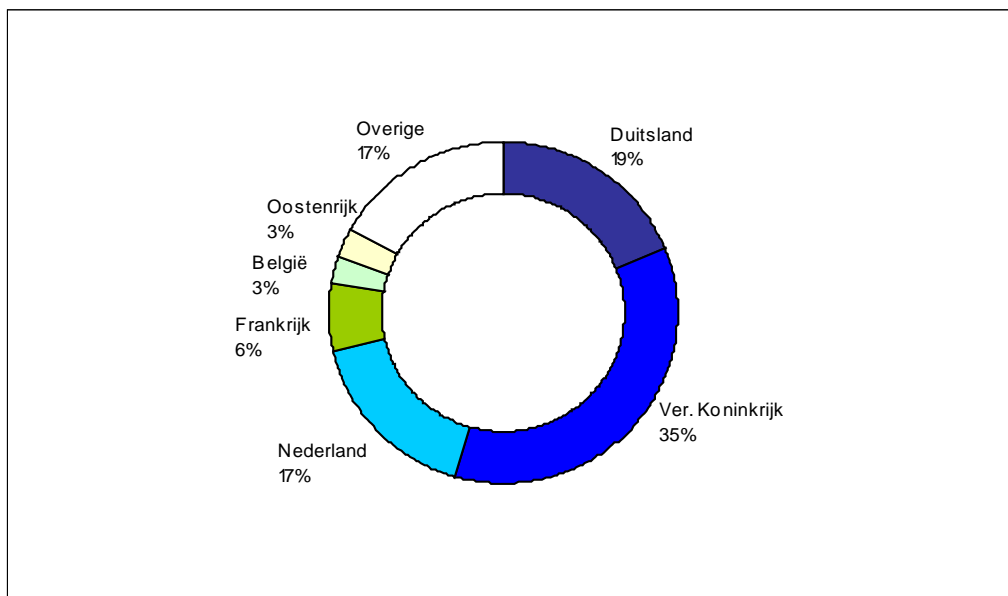


Figuur 3: Top 10 van landen van herkomst van asielzoekers, 1999 - eerste halfjaar 2001

Absolute getallen en percentages van het totaal

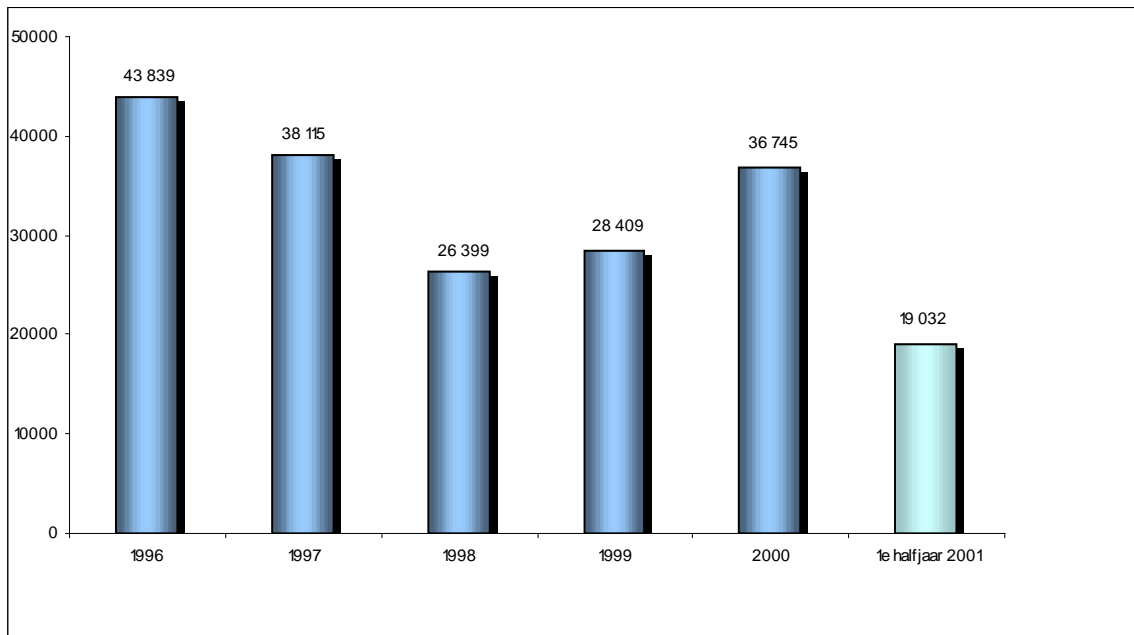


Figuur 4: Verdeling van de positieve beslissingen over de lidstaten, 1999 - eerste halfjaar 2001



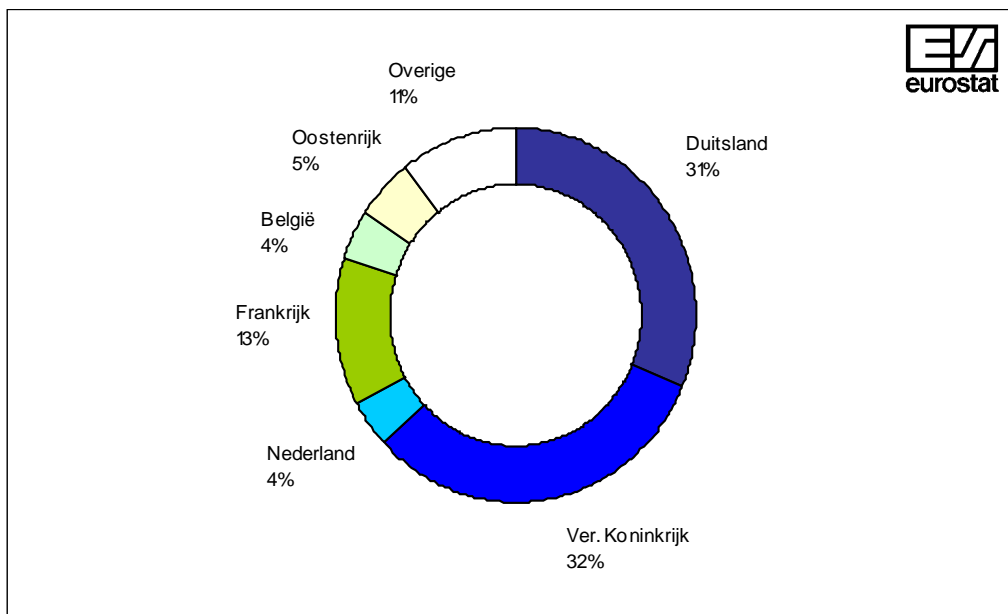
Figuur 5: Erkenningen op grond van het Verdrag van Genève, EU, 1996 - eerste halfjaar 2001

Erkenningen van asielzoekers uit alle landen



Figuur 6: Verdeling van het aantal erkenningen op grond van het Verdrag van Genève tussen de lidstaten

1999-eerste halfjaar 2001 - Aantal erkenningen, asielzoekers uit alle landen



Reacties op Mededeling COM(2000)755 def. en studies

A. Advies van het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's

Het Europees Parlement heeft zijn advies uitgebracht op 2 oktober 2001. Het spreekt zich uit voor ambitieuze normen, zowel wat de werkingssfeer betreft als ten aanzien van de rechten en waarborgen die worden toegekend aan asielzoekers en personen die internationale bescherming genieten. Het Parlement hecht bijzonder veel belang aan het welslagen van de eerste harmonisatiefase. De meeste opmerkingen hebben betrekking op de inhoud van de instrumenten waarover momenteel wordt onderhandeld. Daarnaast acht het Parlement het van groot belang dat meer middelen beschikbaar komen om de situatie in de landen van herkomst en doorreis van asielzoekers en degenen die een vorm van internationale bescherming genieten, eenduidig te interpreteren.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft in juli 2001 zijn advies uitgebracht. Het Comité steunt de doelstellingen en beginselen van de gemeenschappelijke procedure en de uniforme status zoals die door de Commissie worden voorgesteld, maar wijst daarbij op een aantal punten waarmee rekening moet worden gehouden bij bijvoorbeeld het gebruik van lijsten van veilige landen, de één-loket-procedure en het bestuderen van instrumenten zoals hervestigingsprogramma's of de behandeling van asielverzoeken buiten de EU. Het Comité spreekt zich uit voor een gelijke status voor vluchtelingen in de zin van het Verdrag van Genève en personen die subsidiaire bescherming genieten. Het steunt de harmonisatie in twee fasen op basis van het EG-Verdrag en de ontwikkeling van convergentiemethoden en stelt voor dat de Gemeenschap zich aansluit bij het Verdrag van Genève van 1951. In dit advies worden de deskundigheid en het belang van de betrokkenheid van de sociale partners en maatschappelijke organisaties beklemtoond.

Het Comité van de regio's heeft zijn advies uitgebracht in september 2001. Het comité wijst erop dat de asielproblematiek duidelijk moet worden onderscheiden van het immigratievraagstuk. Het acht de discussie over een één-loket-beleid voorbarig zolang er geen sprake is van harmonisatie op het gebied van subsidiaire bescherming. Het comité staat achter de invoering van een eerlijke, doeltreffende en snelle procedure. Het betwijfelt of opties zoals hervestiging relevant zijn. Het Comité van de regio's pleit voor een betere regeling voor de opvang van asielzoekers in de hele EU en stelt voor om serieus werk te maken van samenwerking met de lagere overheden bij de tenuitvoerlegging van het asielbeleid.

B. Reacties van het UNHCR en ONG's

Het Hoge Commissariaat voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties heeft in november 2001 een uitvoerige reactie gegeven. Het staat zeer positief tegenover de ambitieuze aanpak van de Commissie. Het commissariaat is voorstander van een één-loket-procedure op voorwaarde dat bij de beoordeling van de beschermingsbehoefte een vaste volgorde van criteria wordt getoetst, waarbij begonnen wordt bij het Verdrag van Genève. De kwestie van de toegang tot het grondgebied is een kernpunt, en er moeten beschermingswaarborgen worden ingebouwd in de instrumenten voor grenscontroles en voor het beheer van de migratiestromen. Het commissariaat pleit voor het loslaten van de huidige criteria van de Overeenkomst van Dublin en in plaats daarvan te kiezen voor behandeling van het asielverzoek in de lidstaat waar het verzoek is ingediend. Het UNHCR vindt hervestiging

zeker verdere discussie op Europees niveau waard, maar tekent daarbij aan dat dit niet in de plaats van het recht op asiel in de EU mag komen. Het UNHCR hoopt dat met het wetgevingspakket van de eerste harmonisatiefase inhoudelijk gedetailleerde, hoge normen worden goedgekeurd die zijn gebaseerd op een brede interpretatie van de beginselen van internationale bescherming. Het commissariaat is voorstander van een uniforme status met rechten die tenminste gelijk zijn aan die welke in het Verdrag van Genève zijn voorzien, en van het behoud van de specifieke status die bij dat verdrag wordt geregeld. Het commissariaat verklaart zich bereid actief mee te werken aan de ontwikkeling van statistische en analytische instrumenten, bijvoorbeeld via de oprichting van een gespecialiseerd Europees centrum, convergentietechnieken voor het gemeenschappelijk asielbeleid en jurisprudentie op basis van de toepassing van het gemeenschapsrecht.

Binnen de ONG's is uitvoerig over het document van de Commissie gesproken. Sommige ONG's hebben hun opmerkingen formeel bij de Commissie ingediend.

ECRE²⁴ heeft in juni 2001 een zeer uitvoerige reactie ingediend, waarin de door de Commissie gevolgde doelstellingen en beginselen gunstig worden onthaald. Niettemin vraagt deze raad zich bezorgd af of de maatregelen die door de Raad worden goedgekeurd, niet eerder worden ingegeven door ontmoedigings- dan door beschermingsoverwegingen. ECRE spreekt zich uit voor één procedure en voor een gelijke status voor vluchtelingen in de zin van het Verdrag van Genève en personen die subsidiaire bescherming genieten. De Europese raad voor vluchtelingen en ballingen vindt het belangrijk dat op Europees niveau aandacht wordt geschonken aan het hervestigingsvraagstuk. Hij zou een discussie willen voeren over de mogelijke oprichting van een centraal en onafhankelijk orgaan voor documentatie en gegevensverzameling over met name de situatie in de landen van herkomst.

In mei 2001 heeft een netwerk van christelijke kerken²⁵ zijn opmerkingen bij de Commissie ingediend. Daarin wordt nadrukkelijk gewezen op de problemen inzake de toegang tot het grondgebied die asielzoekers en vluchtelingen ondervinden. Het netwerk pleit voor harmonisatie naar boven, voor een kwalitatief betere inhoudelijke behandeling van asielverzoeken en voor de één-loket-procedure. Hoewel de kerken ook vinden dat het doel van harmonisatie niet is dat een communautair orgaan individuele positieve of negatieve beslissingen over bescherming neemt, vinden zij toch dat de beperkingen in het kader van Titel IV van het EG-Verdrag (art. 68) van de mogelijkheden om een prejudiciële vraag voor te leggen aan het Europese Hof van Justitie, moeten worden herzien in het belang van verdergaande harmonisatie en rechterlijke toetsing.

Amnesty International heeft in oktober 2001 zijn steun uitgesproken voor het streven van de Commissie. Amnesty toont zich bezorgd over de ontwikkelingen betreffende de straffen op illegale immigratie en dringt erop aan dat bij de invoering van een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status hoge normen worden gehanteerd, waarbij de internationale normen op het gebied van mensenrechten en het non-refoulementbeginsel worden nageleefd.

²⁴ Europese Raad voor vluchtelingen en ballingen.

²⁵ Caritas Europa, de kerkelijke commissie voor migranten in Europa, de commissie van bisschoppenconferenties in de Gemeenschap, de conferentie van commissies voor vrede en rechtvaardigheid in Europa, de internationale katholieke commissie voor migratie, de Jezuitische vluchtelingendienst, de Quaker-raad.

C. Stand van zaken met betrekking tot de aangekondigde studies

De Commissie heeft in haar mededeling van november 2000 vier studies aangekondigd: over de één-loket-procedure, de behandeling van asielverzoeken buiten de EU, hervestiging en beschermingsoverdracht. Met de eerste drie daarvan wordt vóór eind 2001 een begin gemaakt, zodat de resultaten in het laatste kwartaal 2002 bekend zullen zijn. Vóór eind 2002 zal ook met de vierde studie worden begonnen.

EVF – Verdeling van middelen per Lidstaat

