



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 3.6.2003
COM(2003) 315 definitief

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

Naar toegankelijker, rechtvaardiger en beter beheerde asielstelsels

INHOUD

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

Naar toegankelijker, rechtvaardiger en beter beheerde asielstelsels

Inleiding	3
I. Mondiaal en communautair regelgevings- en beleidskader.....	3
II Analyse van het Britse document.....	5
III De visie van het UNHCR.....	6
3.1 Bescherming en oplossingen in herkomstregio's in het kader van het initiatief Verdrag +:	7
3.2 Een op de EU-regeling gebaseerd mechanisme als een stap naar een gemeenschappelijk asielstelsel:.....	8
IV Het standpunt van de niet-gouvernementele organisaties.....	9
V. Uitgangspunten voor een nieuwe benadering van het internationale beschermingsstelsel.....	10
VI. Beleidsdoelstellingen en benaderingen voor toegankelijker, rechtvaardiger en beter beheerde asielstelsels	12
6.1 De ordelijke en geregulariseerde binnenkomst vanuit de herkomstregio in de EU van personen die internationale bescherming nodig hebben	13
6.1.1 Te realiseren beleidsdoelstelling.....	13
6.1.2 Beleidsmaatregelen die nodig zijn om de georganiseerde binnenkomst vanuit de herkomstregio in de EU van personen die internationale bescherming nodig hebben, te realiseren	13
6.2. Het delen van lasten en verantwoordelijkheden binnen de EU en met de herkomstregio's	16
6.2.1 Te realiseren beleidsdoelstelling.....	16
6.2.2 De met het oog op het delen van lasten en verantwoordelijkheden binnen de EU en met de herkomstregio's vereiste beleidsstrategieën:	17
6.3. De ontwikkeling van een geïntegreerde benadering voor een efficiënte en afdwingbare besluitvorming inzake asiel en terugkeer.....	19
6.3.1 Te realiseren beleidsdoelstelling.....	19
6.3.2 Beleidsstrategieën voor de ontwikkeling van een geïntegreerde benadering voor een efficiënte en afdwingbare besluitvorming inzake asiel en terugkeer.....	20
VII. Conclusie en perspectieven.....	21

INLEIDING

De brief van 10 maart 2003 van de eerste minister van het Verenigd Koninkrijk aan het EU-voorzitterschap, waarin gevraagd werd om de kwestie van de behoefte aan een "beter beheer van de asielprocedure" op de agenda van de bijeenkomst van de Europese Raad in het voorjaar van 2003 te plaatsen, was de aanleiding tot een intens debat dat momenteel zowel binnen als buiten de EU wordt gevoerd en waaraan alle belanghebbenden inzake asiel deelnemen. In een bij de brief gevoegd document waren enkele ideeën uiteengezet voor een nieuwe benadering van asiel. Kort na de verspreiding van het Britse document heeft ook het UNHCR concrete voorstellen geformuleerd voor een fundamenteel nieuwe benadering van de behandeling van asielaanvragen.

Op de voorjaarsbijeenkomst heeft de Europese Raad conclusie 61 goedgekeurd, waarin is gesteld: "*De Europese Raad nam nota van de brief van het Verenigd Koninkrijk over nieuwe benaderingen van de internationale bescherming en verzoekt de Commissie deze ideeën nader te onderzoeken, in het bijzonder met de UNHCR, en via de Raad verslag uit te brengen aan de Europese Raad van juni 2003.*" Deze mededeling van de Europese Commissie is een antwoord op de uitnodiging van de Europese Raad om de in het document van het Verenigd Koninkrijk aan de orde gestelde kwesties te onderzoeken. Binnen dit specifieke mandaat en gelet op de korte periode tussen de twee bijeenkomsten van de Europese Raad heeft de Commissie de reeds binnen de EU ontwikkelde ideeën en relevante initiatieven onderzocht. Het doel is niet nu reeds een grondige en definitieve analyse te geven van de in het Britse document uiteengezette ideeën en de voorstellen van het UNHCR. Deze mededeling bevat veeleer de visie van de Commissie over de uitgangspunten en doelstellingen van een mogelijke nieuwe benadering om te komen tot toegankelijker, rechtvaardiger en beter beheerde asielstelsels.

Een dergelijke nieuwe benadering moet voortbouwen op de aan de gang zijnde harmonisering van de bestaande asielstelsels in de Europese Unie. De communautaire wetgeving legt de nationale asielprocedures binnen de EU minimumnormen op. De nieuwe benadering wil evenwel verder gaan en ook het fenomeen van gemengde migratiestromen aanpakken, alsmede de externe dimensie van deze stromen. De nieuwe benadering zal de aan de gang zijnde harmonisering niet overbodig maken: er zullen steeds spontane binnenkomsten zijn waarop gemeenschappelijke normen moeten worden toegepast. De nieuwe benadering zal echter de geloofwaardigheid, integriteit en efficiëntie vergroten van de aan de basis van het stelsel van spontane binnenkomsten liggende normen, doordat een aantal duidelijk vastgelegde alternatieven worden geboden.

Op 26 maart 2003 heeft de Commissie haar *Mededeling over het gemeenschappelijk asielbeleid en de Agenda voor bescherming* ingediend. Aangezien deze mededeling tot op bepaalde hoogte dezelfde kwesties behandelt als de onderhavige mededeling kunnen zij niet los van elkaar worden gezien.

I. MONDIAAL EN COMMUNAUTAIR REGELGEVINGS- EN BELEIDSKADER

Mondiaal gezien wordt het fundamentele regelgevingskader gevormd door het Vluchtelingenverdrag van Genève van 1951 en het Protocol van New York van 1967. Voor het beleidskader moet verwezen worden naar de initiatieven van het UNHCR "*Agenda voor bescherming*" en "*Verdrag +*". Beide mechanismen streven naar aanpassing en versterking van het internationale beschermingsstelsel. De internationale gemeenschap heeft de Agenda

voor bescherming opgesteld na twee jaar van wereldwijd overleg. Deze agenda moet een antwoord geven op de uitdagingen inzake de beheersing van het wereldwijde vluchtelingenprobleem gelet op de moeilijkheid om internationale beschermingsnormen toe te passen in een situatie met gemengde migratiestromen en voortdurende vervolging, risico's en gevaren die miljoenen mensen op de vlucht doen slaan, op zoek naar bescherming. Voortbouwend op de Agenda heeft het Verdrag + tot doel de werking van het Verdrag van Genève te verbeteren, meer solidariteit te bewerkstelligen en de asielgerelateerde migratiestromen beter te beheersen met behulp van aanvullende instrumenten of beleidsmaatregelen. Het erkent dat het stelsel van asiel en internationale bescherming ernstig wordt bedreigd door het oneigenlijke gebruik en het voortdurende misbruik, met name door netwerken van mensensmokkelaars.

Op het niveau van de EU vormt artikel 63 van het EG-Verdrag de rechtsgrondslag voor wetgeving inzake asiel (en immigratie). De conclusies van de Europese Raad van Tampere van oktober 1999 bieden inzake asiel en immigratie een duidelijk beleidskader door de oproep tot het uitwerken van een gemeenschappelijk EU-beleid dat de volgende elementen bevat: partnerschap met de landen van herkomst, een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, eerlijke behandeling van derdelanders, beheer van migratiestromen.

Met betrekking tot het gemeenschappelijk Europees asielstelsel heeft de Europese Raad van Tampere met name opnieuw het belang bevestigd dat de Unie en haar lidstaten hechten aan de absolute eerbiediging van het recht om asiel te zoeken, en is hij overeengekomen om naar de oprichting van een dergelijk stelsel te streven via een tweefasenaanpak. De eerste fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel zal worden gevormd door vier juridische "bouwstenen", die de voor het onderzoek van de asielaanvraag bevoegde staat bepalen en minimumnormen inzake asielprocedures, voorwaarden voor de opvang van asielzoekers en de kwalificatie en de inhoud van de vluchtelingenstatus of de subsidiaire beschermingsstatus vastleggen. Verder is in Tampere beslist dat de communautaire regelgeving in de tweede fase van de harmonisering zou moeten leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de hele Unie geldige uniforme status voor personen die asiel hebben gekregen.

Bij de bespreking van een mogelijke nieuwe benadering voor asielstelsels is het belangrijk eraan te herinneren dat de Europese Raad van Tampere terecht heeft gesteld dat asiel en immigratie afzonderlijke maar onderling nauw verbonden vraagstukken zijn. Maatregelen ter bestrijding van illegale immigratie moeten met name voldoen aan uit de vluchtelingen- en mensenrechtenwetgeving voortvloeiende beginselen en verplichtingen. Evenzeer mogen maatregelen ter verbetering van het beheer van het asielstelsel de beheersing van de migratiestromen niet nadelig beïnvloeden. De geldigheid van deze evenwichtige en geïntegreerde benadering van asiel en migratie is bevestigd door de Europese Raden van Laken en Sevilla.

Bovendien heeft de Commissie in haar mededeling inzake het asielbeleid van november 2000¹ gewezen op de noodzaak om te onderzoeken welke maatregelen kunnen helpen wettelijke en veilige toegang tot bescherming in de EU te bieden aan hen die dit nodig hebben en tegelijkertijd mensenhandelaars en –smokkelaars kunnen afschrikken. In deze mededeling heeft de Commissie de start van twee studies aangekondigd waarin nader zal worden onderzocht op welke wijze de ordelijke binnenkomst in de EU van personen die internationale

¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend, COM (2000) 755 def.

bescherming nodig hebben, kan worden vergroot, met name door het instellen van beschermde toegangprocedures en hervestigingsregelingen. In deze mededeling zal de Commissie voorstellen formuleren over de wijze waarop het best gebruik kan worden gemaakt van het resultaat van deze twee studies.

In Tampere is ook de noodzaak benadrukt van een algemene benadering van migratie en asiel, met aandacht voor de politieke, mensenrechten- en ontwikkelingsvraagstukken in de landen en regio's van herkomst en doorreis. Tevens is opgeroepen tot een grotere samenhang van het interne en het externe beleid van de Unie en werd benadrukt dat alle fasen van de migratiestromen doeltreffender moeten worden beheerd: partnerschap met de betrokken derde landen zal cruciaal zijn voor het succes van een dergelijk beleid. Een belangrijk EU-instrument dienaangaande is de mededeling van de Commissie over de integratie van migratievraagstukken in de betrekkingen van de Europese Unie met ontwikkelingslanden². De Commissie erkent in deze mededeling dat vraagstukken inzake migratie en asiel verder moeten worden geïntegreerd in het globale kader van de samenwerking van de EU met derde landen. Dit dient te gebeuren op grond van een algemene en evenwichtige aanpak gericht op het indammen van de migratiestromen aan de bron, partnerschappen met derde landen op basis van een analyse van gemeenschappelijke belangen, en concrete en specifieke bijstand aan derde landen ter verbetering van hun capaciteit op het gebied van de beheersing van migratiestromen. In de mededeling wordt bovendien de nadruk gelegd op de last door de opvang van vluchtelingen die rust op ontwikkelingslanden die gastland zijn, met name bij langdurige situaties. Het verlichten van deze last is de belangrijkste doelstelling van het begrotingsonderdeel "hulp aan ontwortelde bevolkingsgroepen". Dit aspect zou eveneens moeten worden versterkt bij het beheer van andere financiële instrumenten voor extern beleid.

II. ANALYSE VAN HET BRITSE DOCUMENT

Het door het Verenigd Koninkrijk op de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad ingediende document met de titel "*New international approaches to asylum processing and protection*" bestaat uit twee delen: een analyse, en de uitwerking van twee nieuwe concrete benaderingswijzen voor een beter beheer van het internationale beschermingsstelsel. In het eerste deel – de analyse – worden vier factoren vermeld die de geloofwaardigheid, integriteit, doeltreffendheid van en de publieke steun voor het asielstelsel ondermijnen, niet enkel in de EU, maar wereldwijd:

- 1. De (financiële) vluchtelingensteun wordt slecht verdeeld.
- 2. Met het huidige asielstelsel moeten zij die voor vervolging vluchten, de EU op illegale wijze met de hulp van mensensmokkelaars binnenkomen, terwijl de meerderheid van de vluchtelingen – waarschijnlijk ook de meest kwetsbaren – in slecht uitgeruste vluchtelingenkampen in derde landen verblijven.
- 3. De meerderheid van de asielzoekers in de EU voldoet niet aan de criteria voor de erkenning als vluchteling of voor subsidiaire bescherming
- 4. Diegenen die geen aanspraak kunnen maken op internationale bescherming, worden niet naar hun land van herkomst teruggestuurd.

² Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Integratie van migratievraagstukken in de betrekkingen van de Europese Unie met ontwikkelingslanden, COM (2002) 703 def.

In het tweede deel van het Britse document worden twee nieuwe benaderingswijzen voorgesteld. Om te beginnen wordt voorgesteld om in herkomstregio's regionale beschermingsgebieden in te stellen waar een toegankelijke bescherming wordt geboden, met grotere steun van de wereldgemeenschap om duurzame oplossingen te vinden. Asielzoekers van bepaalde landen kunnen naar hun eigen regio worden teruggestuurd wanneer daar een "doeltreffende bescherming" kan worden geboden en waar zij een procedure zouden doorlopen met het oog op gereguleerde hervestiging in hun eigen regio of, voor sommigen, opname in hervestigingsregelingen in Europa. Volgens het document moet een veel groter aantal asielpcedures in de regio's worden afgehandeld, gekoppeld aan hervestigingsprogramma's, zonder dat hierdoor een aantrekkende factor wordt gecreëerd of de kampen worden beschouwd als een gemakkelijke manier om naar Europa te geraken. Ook moet vermeden worden dat agentschappen bedolven worden onder de aanvragen. Een betere regionale bescherming moet een rechtvaardiger beheer van irreguliere migratiestromen naar Europa mogelijk maken. Volgens dit concept zou het ook mogelijk zijn om afgewezen asielzoekers die in Europa zijn geraakt maar geen aanspraak kunnen maken op de vluchtelingenstatus en niet onmiddellijk naar hun land van herkomst kunnen worden teruggestuurd, naar de zogenoemde "regionale beschermingsgebieden" te laten terugkeren. Het doel zou zijn tijdelijke steun te verlenen, totdat de voorwaarden voor vrijwillige terugkeer vervuld zijn.

Naast een betere bescherming in de herkomstregio's suggereert het Britse document ook de mogelijkheid van acties op middellange termijn om personen die de EU op illegale wijze binnenkomen en ongegronde asielaanvragen indienen, af te schrikken. Eén mogelijkheid zou bestaan in het instellen van beschermingsgebieden in derde landen, waarnaar personen die in de EU-lidstaten aankomen en er asiel aanvragen, zouden kunnen worden overgebracht voor de behandeling van hun aanvraag. Deze transitcentra zouden op de transitroutes naar de EU kunnen worden gevestigd. Indien de vluchtelingenstatus wordt erkend, is hervestiging in de deelnemende lidstaten mogelijk. Personen die niet als vluchteling worden erkend, zouden worden teruggestuurd naar hun land van herkomst. Volgens het Verenigd Koninkrijk kan misbruik van het asielstelsel met deze benadering worden ontmoedigd, terwijl het recht op bescherming van hen die er terecht aanspraak op maken, wordt gevrijwaard.

Deze voorstellen zijn de voorbije maanden grondig besproken in verschillende fora met de lidstaten, de toetredende landen en vertegenwoordigers van de relevante internationale en niet-gouvernementele organisaties. Tijdens de besprekingen is een groot aantal pertinente juridische, financiële en praktische vragen aan de orde gesteld. De meest fundamentele vraag die is gerezen, is of de voorgestelde nieuwe procedures het huidige asielstelsel aanvullen dan wel vervangen. Met betrekking tot het idee van de transitcentra werd gevraagd waar deze zouden worden gevestigd: binnen of buiten de EU. Vooral is echter benadrukt dat dient te worden onderzocht of deze centra en de regionale beschermingsgebieden of –zones verenigbaar zijn met de gemeenschapswetgeving, de nationale wetgeving, de wetgeving van de landen waar dergelijke centra of zones zouden worden gevestigd en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Bovendien moet worden verduidelijkt welke procedurevoorschriften (communautaire of nationale wetgeving) op deze centra of zones van toepassing zouden zijn.

Tijdens deze besprekingen zijn nog twee andere belangrijke rechtsvragen aan de orde gesteld. Ten eerste: in hoeverre zou het overeenkomstig het Vluchtelingenverdrag van 1951, de communautaire of de nationale wetgeving mogelijk zijn om personen die niet door de regionale beschermingszones of de landen waar deze gevestigd zijn, zijn gekomen of er hebben verbleven, naar de regionale beschermingszones en/of transitcentra over te brengen. Kunnen zij buiten de werkingssfeer van het recht van de landen van bestemming worden

gehouden? Wat de voorgestelde regionale beschermingsgebieden betreft, is de cruciale rechtsvraag wat de juiste definitie van "**doeltreffende bescherming**" is. De lidstaten lijken het er evenwel algemeen over eens te zijn, dat er doeltreffende bescherming is indien minimaal aan de volgende voorwaarden is voldaan: fysieke veiligheid, een garantie tegen refoulement, toegang tot de asielprocedures van het UNHCR of tot nationale asielprocedures met voldoende waarborgen, wanneer dit nodig is voor doeltreffende bescherming of voor duurzame oplossingen, sociaal-economisch welzijn, waaronder – minimaal – toegang tot de primaire gezondheidszorg en tot het basisonderwijs, alsmede tot de arbeidsmarkt, of toegang tot voldoende bestaansmiddelen om een adequate levensstandaard te waarborgen. Er werd benadrukt dat de EU-lidstaten voor bepaalde regio's mogelijk een hogere standaard zullen moeten aanvaarden.

Uit de besprekingen is duidelijk gebleken dat er weliswaar overeenstemming is over de analyse van de tekortkomingen van de huidige asielstelsels, maar dat er nog vele vragen blijven over de wijze waarop een beter beheer van deze stelsels kan worden gerealiseerd. Op de vele juridische, financiële en praktische vragen betreffende de door het Verenigd Koninkrijk voorgestelde hervorming van de asielprocedures, met name met betrekking tot de transitcentra, moet een antwoord worden gevonden vooraleer dergelijke regelingen kunnen worden goedgekeurd.

III HET STANDPUNT VAN HET UNHCR

Het UNHCR heeft als opdracht een betere bescherming te realiseren en oplossingen te vinden voor alle personen die onder zijn mandaat vallen en heeft zich ertoe verbonden mee te werken aan inspanningen om de druk die ingevolge migratie op de asielstelsels rust, aan te pakken. De Agenda voor bescherming die uit het proces van mondiale raadplegingen voortvloeit, heeft een aanzet gegeven tot het vinden van nieuwe oplossingen, onder meer door de ontwikkeling van speciale overeenkomsten in de context van het initiatief Verdrag + van de Hoge Commissaris. Het UNHCR onderzoekt momenteel maatregelen om de bescherming en bestaande oplossingen in herkomstregio's te verbeteren, en stelt een EU-aanpak voor voor de afhandeling van bepaalde groepen gevallen van hoofdzakelijk kennelijk ongegronde asielaanvragen, die vooral worden ingediend door "economische migranten" die hun toevlucht tot het asielstelsel nemen. Deze voorstellen moeten als een aanvulling op de bestaande nationale asielstelsels worden beschouwd. Het UNHCR is tevens bereid om samen met de staten te onderzoeken hoe de nationale asielstelsels en met name de asielprocedures efficiënter kunnen worden gemaakt.

Volgens het UNHCR is de verantwoordelijkheid van de staat een cruciaal gegeven dat in alle fasen moet worden gehandhaafd, maar kan zij vaak beter worden gerealiseerd door internationale samenwerking en een gezamenlijk engagement. De EU-lidstaten moeten niet enkel de verbetering van hun nationale asielstelsels nastreven, maar ook een hogere capaciteit van asiellanden op de plaatsen waar vluchtelingen het eerst internationale bescherming zoeken. Een verbetering van de asielvoorwaarden in landen die grote vluchtelingengroepen opvangen en beter toegankelijke oplossingen zijn een noodzakelijke voorwaarde om de drang om verder te trekken en de zogenoemde "secundaire stromen" te verminderen. Volgens het beginsel van internationale solidariteit en de verdeling van lasten zijn dit gedeelde verantwoordelijkheden.

3.1 Bescherming en oplossingen in herkomstregio's in het kader van het initiatief Verdrag +:

In samenwerking met alle staten en de betrokken internationale en niet-gouvernementele organisaties moet een ernstige en gezamenlijke inspanning worden gedaan om de kwaliteit en de doeltreffendheid te verbeteren van de bescherming die voorhanden is in de landen die gelegen zijn in regio's waar vluchtelingenstromen ontstaan, alsmede om duurzame oplossingen te bevorderen. Verdrag + kan dienen als mechanisme waarmee een algemene benadering kan worden ontwikkeld via multilaterale speciale overeenkomsten. Een dergelijk initiatief zou de volgende elementen omvatten:

Een grotere beschermingscapaciteit in de landen van opvang: er moet een doeltreffende bescherming worden gegarandeerd. Dit veronderstelt een akkoord over wat doeltreffende bescherming is, de identificatie van tekortkomingen terzake, de bereidheid van het land van opvang om deze te verhelpen, alsmede een aanzienlijke investering inzake financiën en materieel opdat de landen van opvang, het UNHCR en andere betrokkenen de overeengekomen doelstellingen zouden kunnen realiseren. Zoals in de Agenda voor bescherming voorzien, werkt het UNHCR met een aantal staten samen om hun beschermingscapaciteit op te voeren, waarbij de aandacht vooral gaat naar landen van waar grote secundaire stromen vertrekken. Het is de ervaring van het UNHCR dat een grotere veiligheid en betere beschikbaarheid van middelen die een grotere autonomie mogelijk maken van bijzonder belang zijn om secundaire stromen te vermijden en de eerste stap zijn naar een duurzame oplossing. In het voorstel van het Hoge Commissariaat inzake "Ontwikkelingshulp voor vluchtelingen" (DAR) wordt gepleit voor bijkomende ontwikkelingshulp voor een betere verdeling van lasten voor landen die grote aantallen vluchtelingen opvangen, de verbetering van de levenskwaliteit en de autonomie van de vluchtelingen in afwachting van een duurzame oplossing, en een betere levenskwaliteit voor de gastgemeenschappen. Het is gegrond op partnerschappen met een brede basis tussen regeringen, humanitaire en multi- en bilaterale ontwikkelingsorganisaties.

Globale duurzame oplossingen omvatten de volgende elementen:

- Actieve bevordering van **vrijwillige repatriëring en duurzame reïntegratie**. Voor postconflictueuze situaties heeft de Hoge Commissaris een geïntegreerde benadering aanbevolen – de "4 r's": repatriëring, reïntegratie, rehabilitatie en reconstructie – die tot doel heeft degenen die betrokken zijn bij humanitaire hulp en ontwikkelingshulp samen te brengen om duurzame reïntegratie te vergemakkelijken en de overgangperiode tussen noodhulp en langetermijntwikkeling te overbruggen.
- "Ontwikkeling door plaatselijke integratie" (DLI) als strategie wanneer de **lokale integratie van vluchtelingen** in asiellanden een realiseerbare optie is.
- Multilaterale verbintenissen om **hervestiging** als beschermingsinstrument, duurzame oplossing en als middel om de lasten te delen met landen van eerste opvang, uit te breiden.
- **Het doorlopen van de asielprocedure in landen van eerste opvang** indien dit nodig is met het oog op doeltreffende bescherming of een

duurzame oplossing, bijvoorbeeld: (i) in de context van een algemeen kader van duurzame oplossingen of (ii) wanneer doeltreffende bescherming of een duurzame oplossing de formele individuele erkenning van de vluchtelingenstatus vereist. In het land van eerste opvang moeten alle gevallen gelijke toegang tot een dergelijke regeling krijgen.

- **Vergemakkelijkte terugkeer** naar en overname door asiellanden in herkomstregio's waar doeltreffende bescherming is geregeld en beschikbaar blijft, eventueel in het kader van een geïntegreerde benadering die bestaat uit:
 - **Een toelatingsprocedure**: om te bepalen of het land van bestemming, dan wel het land van eerste opvang bescherming dient te bieden, bijvoorbeeld op grond van een vroeger verblijf in een land dat doeltreffende bescherming biedt, ook bij terugkeer, of in het kader van een strategie van globale duurzame oplossingen.
 - **Speciaal hiertoe gesloten overnameovereenkomsten** moeten de onmiddellijke overdracht in aanvaardbare omstandigheden garanderen. Als ondersteuning voor de voornoemde inspanningen kunnen hierop steunregelingen of andere stimulerende maatregelen van toepassing worden verklaard.

3.2 Een op de EU-regeling gebaseerd mechanisme als een stap naar een gemeenschappelijk asielstelsel:

Met betrekking tot de groepen van asielzoekers die hoofdzakelijk uit economische migranten bestaan en met het oog op een grotere terugkeer van personen die geen internationale bescherming nodig hebben, stelt het UNHCR een op de EU-regeling gebaseerd mechanisme voor dat voor bepaalde landen van herkomst kan worden gehanteerd. Dit mechanisme kan een belangrijke stap naar een gemeenschappelijk asielstelsel zijn en zou gegrond zijn op een EG-verordening of -richtlijn. Voorwaarde is volgens het UNHCR dat vooraf overnameovereenkomsten worden gesloten om de snelle terugkeer van afgewezen asielzoekers mogelijk te maken. Het sluiten van dergelijke overeenkomsten wordt vergemakkelijkt doordat zij kunnen worden beperkt tot de eigen onderdanen en kunnen rekenen op de gezamenlijke steun van de EU en de lidstaten, alsmede van het UNHCR. Het op de EU-regeling gebronde mechanisme zou ook de volgende elementen omvatten:

- **Gesloten opvangcentra** waar asielzoekers tijdens de duur van de procedure (maximaal een maand) zouden moeten verblijven, op voorwaarde dat met de bijzondere behoeften van kwetsbare personen, onder meer kinderen, rekening wordt gehouden. Uitzonderingen zijn mogelijk wanneer er geen gevaar is voor onderduiken en onregelmatige migratie. De centra kunnen worden gevestigd in één of mogelijk meer lidstaten dicht bij de buitengrenzen van de EU, waarschijnlijk van de uitgebreide EU van 2004. Zij moeten faciliteiten aanbieden die voldoen aan de internationale normen en de EU-Richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten, alsmede tolkdiensten en juridisch advies voor alle asielzoekers.
- **Onmiddellijke overdracht** uit de EU-lidstaten naar de gemeenschappelijke inrichtingen voor asielzoekers van een bepaalde nationaliteit, met uitzondering van

personen die om medische redenen niet kunnen reizen of in gesloten opvangcentra verblijven en niet-begeleide of van hun familie gescheiden kinderen.

- **Snelle en individuele afhandeling** van aanvragen door een consortium van nationale asieltentoren en beslissingsinstanties in tweede aanleg, die de internationale beschermingsbehoeften bepalen overeenkomstig de toekomstige EU-Richtlijn 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 in een enkele "éénloketprocedure". De beroepen kunnen volgens het UNHCR worden beperkt tot vereenvoudigde herzieningen. De hele procedure moet binnen een maand afgehandeld zijn, behalve voor bijzonder complexe gevallen, die dan naar de gewone nationale asielprocedures moeten worden verwezen. Het UNHCR zou toezicht uitoefenen en advies verstrekken en zou een rol kunnen spelen in de vereenvoudigde herzieningsprocedure.
- **Snelle overdracht naar het land van opvang:** Personen van wie is vastgesteld dat zij internationale bescherming nodig hebben, zouden eerlijk worden verdeeld over de lidstaten volgens een vooraf bepaalde verdeelsleutel waarbij rekening wordt gehouden met bestaande banden, zoals familie, vroeger gevolgde opleidingen of culturele banden.
- **Snelle terugkeer** van personen van wie is vastgesteld dat zij geen internationale bescherming nodig hebben.
- De procedure zou in samenwerking tussen de staten en de betrokken internationale organisaties worden afgehandeld. Volgens het UNHCR is het noodzakelijk dat de EU-lidstaten **gezamenlijk instaan voor het beheer en de financiering** van de centra en de overdracht naar het land van opvang of de terugkeer naar het land van herkomst, eventueel uit een speciale begrotingspost, en middelen en ervaringen uitwisselen.

Het is weliswaar van belang om de juiste wettelijke voorwaarden en de praktische en financiële gevolgen van de toepassing van de voorstellen van het UNHCR te onderzoeken, maar de Commissie meent niettemin dat met name aandacht moet worden geschonken aan het op de EU-regeling gebaseerde mechanisme zoals dit door het UNHCR is voorgesteld. De Commissie meent dat een dergelijk model een nuttige bijdrage zou kunnen leveren tot het herstellen van de geloofwaardigheid en de integriteit van het asielsysteem, aangezien wordt verwacht dat het zal helpen om economische migranten ervan af te houden deze systemen te gebruiken om de EU binnen te komen.

IV. HET STANDPUNT VAN DE NIET-GOUVERNEMENTELE ORGANISATIES

Verschillende niet-gouvernementele organisaties die actief zijn inzake vluchtelingenbeleid hebben deelgenomen aan het debat over de tekortkomingen van het huidige beschermingsstelsel. Over het algemeen werden de initiatieven om deze tekortkomingen op doeltreffende wijze te verhelpen in beginsel positief onthaald, maar werd toch de vrees uitgedrukt dat een nieuwe benadering de lasten niet zou verdelen maar zou verschuiven naar derde landen van opvang. Deze organisaties achten een dergelijke verschuiving met name ongepast omdat de EU moet erkennen dat veel landen - met name landen die zich dicht bij herkomstregio's van vluchtelingengroepen bevinden - nu reeds veel meer vluchtelingen en

asielzoekers opvangen dan de EU-lidstaten. Zij menen dat het verplaatsen van de binnenlandse afhandeling van asielprocedures naar deze regio's niet in overeenstemming is met het concept van de internationale verdeling van verantwoordelijkheid en de beginselen van het internationale vluchtelingenrecht.

Betreffende dit punt hebben met name twee organisaties hun visie weergegeven en verklaringen afgelegd. Amnesty International heeft in een commentaar op de Britse voorstellen³ gesteld, dat dergelijke voorstellen er in de praktijk toe kunnen leiden dat de toegang tot het EU-grondgebied daadwerkelijk wordt geweigerd en dat behandeling van de asielaanvragen wordt doorgeschoven naar gebieden waar de verantwoordelijkheid, de handhaving en de verantwoordingsplicht inzake vluchtelingenbescherming slecht en onduidelijk geregeld zijn. Amnesty International vreest bovendien dat het Britse voorstel het beginsel van internationale solidariteit, waarop de internationale bescherming en de oplossingen voor vluchtelingen berusten, in gevaar zal brengen, doordat twee categorieën van landen van opvang worden gecreëerd: de rijke en machtige staten die kunnen kiezen wie zij als vluchteling aanvaarden, en de andere die gedwongen zijn om grote aantallen op te vangen, ook diegenen die uit de rijke landen zijn teruggestuurd.

De Europese Raad voor vluchtelingen en in ballingschap levenden (ECRE) heeft in samenwerking met het Comité voor de vluchtelingen van de Verenigde Staten een verslag⁴ opgesteld, dat relevant is voor de hier besproken kwesties. Dit verslag is gegrond op veldonderzoek in een aantal landen die grote groepen vluchtelingen opvangen, zoals Jordanië, Syrië, Turkije en Kenia. Het onderzoekt of de behandeling van asielaanvragen in Europese en Noord-Amerikaanse landen van opvang kan worden aangevuld met de behandeling in herkomstregio's om de ordelijke en legale binnenkomst van vluchtelingen in Europa en Noord-Amerika te vergemakkelijken. In het verslag wordt opgemerkt dat die landen momenteel niet over de juridische en sociaal-economische infrastructuur beschikken om de veiligheid van grote aantallen asielzoekers te garanderen en dat deze ingevolge het onzekere karakter van hun rechtspositie in een gevaarlijke situatie belanden. Bovendien vormt de uiterst beperkte rol van NGO's in deze landen volgens de auteurs een grote belemmering voor een veilige asielomgeving voor vluchtelingen in deze landen. Geen van de landen is momenteel voorstander van de lokale integratie van vluchtelingen. De conclusie luidt dat de uitdagingen inzake asiel en toegang het best worden aangepakt op grond van een globaal engagement om de langdurige vluchtelingensituaties op te lossen.

In het licht van de hiervoor aangehaalde standpunten en benaderingswijzen meent de Commissie dat het van essentieel belang is, dat de EU de constructieve, transparante en open dialoog met de verschillende betrokkenen die aan het debat over het belangrijke vraagstuk van een nieuwe benadering van het beheer van asielstelsels deelnemen, alsmede met de vertegenwoordigers van de civiele maatschappij voortzet.

³ "Strengthening Fortress Europe in Times of War" - Amnesty International commentary on UK proposals for external processing and responsibility sharing arrangements with third countries - Londen, 27 maart 2003.

⁴ "Responding to the asylum and access challenge, an agenda for comprehensive engagement in protracted refugee situations" - ECRE en US Committee for Refugees - april 2003

V. UITGANGSPUNTEN VOOR EEN NIEUWE BENADERING VAN HET INTERNATIONALE BESCHERMINGSSTELSEL

In de *Mededeling over het gemeenschappelijk asielbeleid en de Agenda voor bescherming*⁵ erkent de Commissie dat er een crisis is in het asielstelsel, die in een aantal lidstaten steeds duidelijker wordt en dat het onbehagen in de publieke opinie daardoor toeneemt. Zij merkt op dat er sprake is van toenemend misbruik van de asielprocedures en van steeds grotere, vaak door smokkelpraktijken gevoede gemengde migratiestromen, die deels bestaan uit personen die op legitieme gronden internationale bescherming zoeken, en deels uit migranten die de asielprocedures gebruiken om toegang te krijgen tot het grondgebied van de lidstaten om hun levensomstandigheden te verbeteren. Dit vormt een ernstige bedreiging voor het instituut asiel en meer in het algemeen voor de Europese humanitaire traditie, en vraagt om structurele oplossingen. Een respons is met name vereist op een moment dat terecht de vraag kan worden gesteld of de lidstaten geen betere bestemming kunnen geven aan de aanzienlijke personele en financiële middelen, deels afkomstig uit het Europees Vluchtelingenfonds, die worden ingezet voor de opvang van migranten tijdens vaak langdurige procedures die regelmatig uitmonden in een afwijzing die na een lange wachttijd tot terugkeer moet leiden. De conclusie in de mededeling luidt dat er nieuwe wegen moeten worden gezocht ter aanvulling van de gefaseerde aanpak van Tampere.

Hiervoor zou moeten worden uitgegaan van de volgende tien uitgangspunten:

- 1. De noodzaak van **volledige naleving van de internationale wettelijke verplichtingen** van de lidstaten, met name de volledige toepassing van het Vluchtelingenverdrag van 1951, het non-refoulementbeginsel en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.
- 2. De meest doeltreffende manier om het vluchtelingenprobleem aan te pakken is door de behoefte om te vluchten te verminderen. Dit betekent dat de **onderliggende oorzaken van gedwongen migratie** worden aangepakt overeenkomstig de Conclusies van de Raad over migratie en ontwikkeling van 19 mei 2003⁶.

⁵ Mededeling over het gemeenschappelijk asielbeleid en de Agenda voor bescherming - Tweede verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van Mededeling COM (2000) 755 def. van 22 november 2000, Brussel, 26.3.2003, COM (2003) 152 def.

⁶ *Het doel van de Gemeenschap op de lange termijn moet zijn om het migratievraagstuk in een partnerschap met de derde landen bij de wortel aan te pakken, waarbij de juiste waarde moet worden toegekend aan het effect van langlopende ontwikkelingsprogramma's op de migratiestromen, met name door uitbanning van armoede, economische groei ten voordele van de armen, het scheppen van banen, bevordering van behoorlijk bestuur, ondersteuning van de mensenrechten, ondersteuning van maatregelen op het gebied van demografisch beleid, opbouw van institutionele infrastructuur en capaciteit, en conflictpreventie. De ontwikkelingsmiddelen moeten vooral ingezet blijven worden voor de centrale doelstelling van terugdringing van de armoede en de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling, gebaseerd op nationale armoedebestrijdingsstrategieën en, indien beschikbaar, poverty reduction strategy papers (Punt 2 van de conclusies van de Raad over migratie en ontwikkeling van 19 mei 2003).*

Tijdens dezelfde bijeenkomst heeft de Raad in punt 3 geconcludeerd dat "de integratie van de migratieaspecten in het externe optreden van de Gemeenschap moet geschieden met inachtneming van de algehele samenhang van het externe beleid en de externe maatregelen van de EU. De dialoog van de EU met en haar maatregelen ten aanzien van derde landen op migratiegebied moeten onderdeel zijn van een brede aanpak. Deze aanpak moet gedifferentieerd zijn, afgestemd op de situatie in de verschillende regio's en in elk afzonderlijk partnerland, en moet in overeenstemming zijn met de algemene doelstellingen en de zes prioriteiten, als neergelegd in de gezamenlijke Verklaring van de

- 3. **De toegang tot legale immigratiekanalen**, met name de mogelijkheid van legale binnenkomst in de EU voor onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling (geschoolde en ongeschoolde arbeid en seizoenarbeid) en/of familiehereniging, zal eveneens helpen om migranten ervan af te houden een beroep te doen op asiel om redenen die geen verband houden met bescherming.
- 4. Zoals gevraagd in Sevilla, **moet illegale migratie verder worden bestreden** met inachtneming van de internationale humanitaire verplichtingen. **Het belang hiervan zal toenemen** wanneer het nieuwe asielbeleid operationeel wordt en personen die niettegenstaande dit beleid vastbesloten blijven de EU binnen te komen, hiervoor meer en meer gebruik zullen maken van illegale wegen.
- 5. Elke nieuwe benadering moet gebaseerd zijn op een werkelijke verdeling van lasten, zowel binnen de EU als met derde landen van opvang, en niet op een verschuiving van lasten naar deze landen. Elk nieuw stelsel moet bijgevolg gegrond zijn op een **volledig partnerschap met en tussen de landen van herkomst, transit, eerste opvang en bestemming**. De noodzakelijke betrokkenheid van derde landen van opvang vergt een lang proces van planning en het opbouwen van wederzijds vertrouwen.
- 6. Een nieuwe benadering voor een beter asielbeheer in de uitgebreide Unie moet voortbouwen op de beleidsdoelstellingen die in de mededeling inzake asiel van maart 2003 zijn geformuleerd: **verbetering van de kwaliteit van de besluiten** in de Europese Unie, **consolidatie van de beschermingsfaciliteiten in de regio van herkomst** en **behandeling van beschermingsverzoeken zo dicht mogelijk bij de behoefte**, waarbij de toegang tot de Europese Unie wordt geregeld door middel van beschermde toegangsregelingen en hervestigingsprogramma's.
- 7. **Een nieuwe benadering moet** het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, waartoe in Tampere is opgeroepen, niet vervangen, maar **aanvullen**. Een dergelijke nieuwe dimensie moet voortbouwen op de eerste fase van dat stelsel, geïntegreerd worden in de tweede fase en de weg vrijmaken voor een politieke agenda "Tampere II" inzake asielbeleid, op grond van het nieuwe Verdrag.
- 8. De Europese Raad van Sevilla heeft duidelijke termijnen bepaald voor het vastleggen van de verschillende "bouwstenen" van de eerste fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. In juni dient een overeenkomst te worden bereikt over de richtlijn betreffende de definitie van vluchtelingen en subsidiaire bescherming en tegen het einde van het jaar over de richtlijn betreffende asielprocedures. Aangezien de EU zich niet kan veroorloven deze termijnen te overschrijden, **mogen de aan de gang zijnde onderhandelingen over deze richtlijnen niet worden vertraagd door de besprekingen over een nieuwe benadering**. Dit sluit evenwel niet uit dat aanvullende rechtsinstrumenten, met name betreffende asielprocedures, kunnen worden vastgesteld indien de aan de gang zijnde besprekingen hiertoe zouden nopen.

- 9. Elk nieuw initiatief van de EU of de lidstaten om het asielstelsel te verfijnen, moet **beantwoorden aan de mondiale initiatieven** Agenda voor bescherming en Verdrag + onder leiding van het UNHCR **en deze versterken**.
- 10. Ongeacht het resultaat van de aan de gang zijnde besprekingen over een nieuwe benadering van asielstelsels, moeten de eventuele financiële gevolgen voor de gemeenschapsbegroting **de huidige financiële vooruitzichten eerbiedigen zolang deze van toepassing blijven**. De ontwikkelingsmiddelen moeten vooral verder worden ingezet voor de centrale doelstelling van terugdringing van de armoede en de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling, gebaseerd op nationale armoedebestrijdingsstrategieën en, indien beschikbaar, poverty reduction strategy papers.

VI. BELEIDSDOELSTELLINGEN EN BENADERINGEN VOOR TOEGANKELIJKER, RECHTVAARDIGER EN BETER BEHEERDE ASIELSTELSELS

In het licht van de analyse van de tekortkomingen van de bestaande asielstelsels en met volledige inachtneming van de voornoemde tien uitgangspunten acht de Commissie het gepast en nodig een nieuwe benadering te ontwikkelen die complementair is met deze stelsels en zal worden toegepast in het kader van een werkelijke verdeling van lasten en verantwoordelijkheden. Het algemene streefdoel van deze nieuwe benadering van asielstelsels is *op grond van een beter beheer van asielgerelateerde migratiestromen binnen Europa en in de herkomstregio's toegankelijker, rechtvaardiger en beter beheerde asielstelsels tot stand te brengen. Personen die internationale bescherming nodig hebben, moeten middels deze asielstelsels zo snel mogelijk toegang krijgen tot de bescherming die zo goed mogelijk bij hun behoeften aansluit, zodat de noodzaak en de druk om elders internationale bescherming te zoeken vermindert.*

Deze nieuwe benadering is gebaseerd op drie specifieke maar complementaire beleidsdoelstellingen, namelijk: (1) **de ordelijke en geregulariseerde binnenkomst** in de EU uit de herkomstregio van personen die internationale bescherming nodig hebben; (2) **het delen van lasten en verantwoordelijkheden binnen de EU en met de herkomstregio's** zodat deze zo snel mogelijk doeltreffende bescherming kunnen bieden die zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften van personen die internationale bescherming nodig hebben, en (3) de ontwikkeling van een geïntegreerde benadering voor een **efficiënte en afdwingbare besluitvorming inzake asiel en efficiënte en afdwingbare terugkeerprocedures**. De drie doelstellingen zijn even belangrijk, zijn onderling verbonden en vullen elkaar inhoudelijk aan. Globaal hebben zij tot doel de vastgestelde tekortkomingen van de huidige asielstelsels te verhelpen en de publieke steun voor het asielstelsel te herstellen en te vergroten.

Daarnaast is het voor de realisatie van het globale doel ook belangrijk dat economische migranten zoveel mogelijk worden ontmoedigd om het asielstelsel te misbruiken voor redenen die geen verband houden met bescherming. Dit zou uiteindelijk moeten leiden tot een daling van het aantal asielzoekers en bijgevolg tot lagere kosten voor het nationale stelsel. Het hierdoor vrijgekomen geld kan worden besteed aan hulp voor de herkomstregio's om personen die internationale bescherming nodig hebben zo snel mogelijk doeltreffende bescherming te bieden. Een asielstelsel dat wordt gebruikt door personen die werkelijk behoefte hebben aan bescherming, zal de publieke ondersteuning van het asielstelsel op zich nog vergroten. Het is dan ook van essentieel belang dat er legale immigratiekanalen zijn en dat er opnieuw pogingen worden ondernomen om de kwestie van de gemengde stromen aan te pakken, zelfs als dit zou kunnen betekenen dat sommigen, die tot elke prijs Europa willen binnenkomen,

vaker gebruik zullen maken van illegale kanalen wanneer zij niet langer een beroep kunnen doen op het asielstelsel.

6.1 De ordelijke en geregulariseerde binnenkomst vanuit de herkomstregio in de EU van personen die internationale bescherming nodig hebben

6.1.1 Te realiseren beleidsdoelstelling

Het reeds in de herkomstregio aanbieden van kanalen om toegang te krijgen tot bescherming in de EU heeft een viervoudig doel:

- het vergemakkelijkt de ordelijke binnenkomst in de EU, wat uit financieel oogpunt en met betrekking tot de integratie en de nationale veiligheid veruit te verkiezen is. De ordelijke binnenkomst van vluchtelingen zal ook de publieke steun voor het asielstelsel vergroten, zoals duidelijk is gebleken bij de ordelijke binnenkomst van de Kosovaarse vluchtelingen in de EU-lidstaten tijdens het conflict in Kosovo;
- het biedt personen die internationale bescherming nodig hebben, de mogelijkheid om op een veilige en legale manier toegang tot deze bescherming te krijgen. Op die manier kan een bescherming worden geboden (toegangsprocedures) die zo goed mogelijk bij de behoeften aansluit en dit zo snel mogelijk, wat het globale doel van de nieuwe benadering van het internationale beschermingsstelsel is;
- op voorwaarde dat wordt voortgebouwd op beschermingsstrategieën in de regio's, wordt ook een deel van de druk op deze regio's verlicht, wat bijdraagt tot de realisatie van de tweede doelstelling, het delen van de lasten met deze regio's;
- via deze kanalen kunnen kandidaat-migranten naar de EU ook behoorlijk worden ingelicht over de mogelijkheden en onmogelijkheden van immigratie in de EU om economische redenen. Deze kanalen kunnen economische migranten er dus mede van afhouden de asielkanalen te gebruiken om de EU binnen te komen, wanneer zij weten dat de kans om een wettelijke status te krijgen, minimaal of zelfs nihil is.

6.1.2 Beleidsmaatregelen die nodig zijn om de georganiseerde binnenkomst vanuit de herkomstregio in de EU van personen die internationale bescherming nodig hebben, te realiseren

6.1.2.1. De georganiseerde binnenkomst kan worden verzekerd door de EU-lidstaten die partij zijn bij het door het UNHCR geleide **Globale actieplan**, op grond waarvan de hervestiging van een aantal vluchtelingen in de EU mogelijk is als onderdeel van de door het UNHCR voorgestelde oplossing voor een bepaalde groep die zich in een langdurige vluchtelingensituatie bevindt.

6.1.2.2. De georganiseerde binnenkomst kan ook worden verzekerd door een **hervestigingsschema voor de gehele EU**. De mogelijkheid om in de EU-lidstaten of op het niveau van de EU hervestigingsregelingen uit te werken in het kader van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en het doel van een gemeenschappelijke asielprocedure, wordt onderzocht. Het resultaat van dit onderzoek zal later dit jaar

worden gepubliceerd. Met hervestiging wordt het overbrengen van vluchtelingen van een eerste gastland naar een tweede gastland - meestal een ontwikkeld land - bedoeld, waar zij bepaalde beschermingswaarborgen genieten, zoals wettig verblijf, en uitzicht hebben op integratie en autonomie. De hervestiging wordt integraal benaderd: van het formuleren van de beleidsdoelstellingen, over de selectie voor overdracht, tot binnenkomst, vestiging en perspectieven op langere termijn. In een dergelijk kader zijn er verschillende niveaus van harmonisering binnen de EU en niveaus waarvoor de lidstaten een discretionaire bevoegdheid hebben.

Vanuit het oogpunt van het wereldwijde beschermingsstelsel voor vluchtelingen, waarin hervestiging als beschermingsmiddel en als duurzame oplossing steeds belangrijker wordt en een instrument is dat de solidariteit tussen de EU-lidstaten en de landen van eerste opvang, tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en de buiten de EU gelegen traditionele landen van hervestiging bevordert, zou het ideale model voor de EU erin bestaan dat alle of bijna alle chronologische stappen in de hervestigingsprocedure op het niveau van de EU worden vastgelegd. De noodzakelijke politieke wil om naar een dergelijk model over te schakelen is echter mogelijk nog niet aanwezig bij de vijftien lidstaten (of in de uitgebreide Unie).

De Commissie stelt daarom voor dat de haalbaarheid wordt onderzocht van een **EU-wetgevingskader** waarin de doelstellingen, selectiecriteria – onder meer de definitie van wie voor hervestiging in aanmerking komt – en het jaarlijkse doel qua aantal hervestigingen kunnen worden vastgelegd. Bij een dergelijke benadering zouden de lidstaten echter zelf hun quota binnen dat doel bepalen. Bovendien zouden de lidstaten zelf hun selectieprocedures vastleggen en hun eigen beleid en benadering inzake de binnenkomst van vluchtelingen en de te doorlopen immigratieprocedures vrij kunnen organiseren. Binnen dat model zouden de lidstaten ten slotte ook hun eigen beleid inzake de ontvangst van voor hervestiging in aanmerking komende vluchtelingen ontwikkelen, alsmede hun eigen benadering inzake de evolutie naar langetermijntegenering van deze vluchtelingen vanaf de binnenkomst.

Een van de struikelblokken voor nieuwe beleidsinitiatieven is de budgettaire ondersteuning van de uitvoering: voldoende financiële middelen zijn van essentieel belang. In dit verband zou kunnen worden overwogen om een **specifiek onderdeel in het nieuwe financiële instrument op te nemen, in opvolging van het Europees Vluchtelingenfonds** (dat einde 2004 vervalt), wat het idee van samenwerking dat in de EU-hervestigingsregeling besloten ligt, zou versterken. Het onderdeel zou voorzien in een begrotingsmechanisme op het niveau van de EU dat de hervestigingsprogramma's kan ondersteunen, waardoor de lasten tussen de lidstaten kunnen worden verdeeld – niet verschoven – en een redelijke financiële steun voor het hervestigen van vluchtelingen tijdens hun eerste jaar in een EU-lidstaat wordt gegarandeerd zonder dat het nationale socialezekerheidsstelsel extra wordt belast.

- 6.1.2.3. De georganiseerde binnenkomst in de EU kan ook worden vergemakkelijkt door het instellen van **beschermde toegangsprocedures** in herkomstregio's, bij voorkeur voor de gehele EU. De beschermde toegangsprocedures bestaan erin dat een onderdaan van een derde land buiten het grondgebied van de potentiële staat van ontvangst een asielaanvraag of een aanvraag voor een andere vorm van internationale bescherming indient, en in geval van positieve beoordeling een – voorlopig of definitief – inreisvisum krijgt. In een onderzoek van de Commissie naar de haalbaarheid van de behandeling van asielaanvragen buiten de EU tegen de achtergrond van het algemeen Europees asielsysteem en de doelstelling van een

gemeenschappelijke asielprocedure zijn vijf schema's vastgesteld die door de lidstaten in aanmerking kunnen worden genomen bij de toekomstige ontwikkeling van beschermde toegangspedures, gaande van het flexibele gebruik van het visumstelsel tot de ontwikkeling van een Schengen-asielvisum.

De Commissie stelt voor om de haalbaarheid van het in het onderzoek geformuleerde voorstel om een **regionale task force van de EU** op te richten, verder te onderzoeken. De juiste juridische en institutionele kenmerken van deze task force moeten weliswaar nog worden uitgewerkt, maar de essentie van dit voorstel bestaat in het creëren van een gemeenschappelijke regionale aanwezigheid van de EU, die de lokale autoriteiten de nodige vakkennis kan verschaffen en als verwijzingsstelsel kan fungeren om op de behoeften afgestemde oplossingen te zoeken. De task force zou een multilateraal platform bieden waaraan verschillende materiële en operationele taken zouden kunnen worden toevertrouwd. Dank zij de regionale aanwezigheid van de EU zou een gedifferentieerd verwijzingsstelsel kunnen worden ingesteld dat zowel op migratie als op bescherming gericht is. Daartoe moet personeel worden ingezet dat vertrouwd is met het migratie- en asielbeleid van de EU en de lidstaten en dat de volgende taken zou kunnen uitvoeren:

- *Informatieverspreiding*: De EU-aanwezigheid kan potentiële migranten en lokale autoriteiten nauwkeurige en betrouwbare informatie verstrekken betreffende de immigratie- en asielmogelijkheden in de EU en de risico's van mensensmokkel.
- *Procedure*: De EU-aanwezigheid kan de lokale autoriteiten of het UNHCR zo nodig en op verzoek bijstaan bij het vastleggen van de vluchtelingenstatus. Daarna kunnen de in aanmerking komende personen worden geselecteerd en kan de zoektocht naar duurzame oplossingen beginnen, dat wil zeggen: terugsturen van de afgewezen personen, lokale integratie van de aanvaarde personen of hervestiging, met name van kwetsbare gevallen.
- *Hervestigingsregelingen en beschermde toegangspedures*: De EU-aanwezigheid kan in het kader van de procedure en in nauwe samenwerking met het UNHCR de gevallen aanduiden die uit de regio dienen te worden gehaald en binnen de EU moeten worden beschermd. Het gaat om gevallen die een bijzondere bescherming nodig hebben, die niet in de regio kan worden geboden, of nauwe banden met een lidstaat hebben. De EU kan extra gevallen overnemen in het kader van de overeenkomst inzake het delen van lasten met de landen in de regio. Ten slotte moet ook aandacht worden besteed aan de doeltreffende bescherming van de personen die blijven.
- *Het vergaren van informatie voor besluiten inzake asiel*: De EU-aanwezigheid kan ook informatie over landen van herkomst vergaren ten behoeve van de binnenlandse asielprocedures in de lidstaten.

De Commissie meent dat ook een ander in het onderzoek genoemd voorstel dient te worden overwogen, namelijk geleidelijke harmonisering door middel van een op beste praktijken gebaseerde richtlijn. Dit voorstel is gebaseerd op de **invoering van een rudimentaire vorm van beschermde toegangspedures in alle lidstaten** die aan de samenwerking krachtens titel IV van het EG-Verdrag deelnemen.

Verondersteld wordt dat de lidstaten in alle fasen van de beschermde toegangsprocedures een bepaalde mate van controle willen behouden, maar niettemin hun praktijken op elkaar willen afstemmen. Het voorstel is geïnspireerd op de logica van de eerste fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, dat tot doel heeft minimumnormen te verspreiden die door alle lidstaten bij hun unilaterale praktijken moeten worden gevolgd. Een **richtlijn** is dan ook een geschikt instrument om dit niveau van harmonisering te bereiken.

6.2. HET DELEN VAN LASTEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN BINNEN DE EU EN MET DE HERKOMSTREGIO'S

6.2.1 Te realiseren beleidsdoelstelling

De herkomstregio's staan momenteel sterk onder druk door grote vluchtelingenstromen en de hieruit voortvloeiende problemen. De EU moet deze regio's substantiële bijstand blijven verlenen om de problemen te verlichten en bijdragen tot een uitbreiding van de beschermingscapaciteit van de herkomstregio, zowel kwalitatief als kwantitatief. Weliswaar is de EU zelf een herkomstregio voor asielzoekers uit Europa of uit de wijde omtrek van Europa, maar het is niettemin van essentieel belang dat bijstand wordt verleend aan andere, minder ontwikkelde herkomstregio's bij het bieden van bescherming aan diegenen die het nodig hebben. Bescherming in de regio is immers in beginsel de logische en te verkiezen oplossing, aangezien een bescherming wordt geboden die het best aansluit bij de behoeften en in een vroeger stadium dan wanneer de bescherming in de EU wordt geboden. Indien een substantieel deel van de financiële middelen die momenteel in de EU aan de nationale asielstelsels worden besteed, beschikbaar zou worden voor het verbeteren van de beschermingscapaciteit in de regio, zou aan meer mensen doeltreffende bescherming kunnen worden geboden dan momenteel het geval is.

De EU moet derhalve helpen bij de ontwikkeling van de asielstelsels van de landen van doorreis, zodat zij landen van eerste opvang kunnen worden. Wanneer daadwerkelijke bescherming in de regio kan worden geboden, kan dit de behoefte aan secundaire migratie, onder meer naar de EU, verminderen. Alleen dan kan de EU, in nauwe samenwerking met het UNHCR, ten aanzien van de landen in de regio actief uitvoering geven aan het begrip van veilig derde land en land van eerste opvang. Met deze landen gesloten overnameovereenkomsten zijn een belangrijk instrument voor de doeltreffende uitvoering van dit beleid. Bovendien is terugkeer van afgewezen asielzoekers naar het land van herkomst vanuit de regio van herkomst eenvoudiger te realiseren dan terugkeer vanuit de EU, hoewel de problemen van terugkeer in het algemeen niet mogen worden onderschat. De steun aan de landen van opvang is ten slotte ook bedoeld als steun voor hun behoorlijk bestuur en moet middelen bieden voor het bestrijden van corruptie en mensensmokkel, twee noodzakelijke vereisten voor ontwikkeling.

De hierna uiteengezette beleidsstrategieën zijn gericht op het delen van lasten met herkomstregio's. Het dient evenwel te worden benadrukt dat een discussie over het delen van lasten en verantwoordelijkheden bij voorkeur in een *horizontaal en integraal kader* moet worden gevoerd. Dit is vooral van belang gelet op de wijziging van het politieke EU-asielandschap ingevolge de inwerkingtreding van de verordening die de voor het onderzoek van de asielaanvraag bevoegde staat bepaalt (Dublin II), met de ondersteuning van het volledig operationele Eurodac-systeem voor het vergelijken van vingerafdrukken, alsmede in het licht van de te verwachten verwijzing naar het delen van lasten in het artikel inzake asiel van het nieuwe Verdrag. In deze context betekent de verwijzing naar een *horizontaal kader*

dat een mechanisme van lastendeling niet enkel tussen de EU en de herkomstregio's moet worden ingevoerd, maar ook binnen de EU zelf. Terecht kan worden gesteld, dat indien het delen van lasten en verantwoordelijkheden niet met succes binnen de Europese Unie - een uniek voorbeeld van een "gemeenschappelijke asielruimte" in wording - kan worden toegepast, moeilijk kan worden verwacht dat het op anderen zou worden toegepast.

De *geïntegreerde* benadering van lastendeling inzake migratie en asiel binnen de EU betekent niet enkel dat de financiële kosten van het beheer van de buitengrenzen van de EU worden gedeeld, maar dat ook moet worden gekeken hoe een fysieke lastendeling kan worden gerealiseerd bij het opvangen van personen die internationale bescherming nodig hebben. Het verdelen van de last van alle asielgevallen in de EU over de lidstaten is in de huidige politieke situatie niet realiseerbaar. Zoals ook aan het einde van hoofdstuk 3 gesteld, is het op de EU-regeling gebaseerde mechanisme dat door het UNHCR werd voorgesteld, waarbij de noodzaak van herverdeling tussen de EU-lidstaten waarschijnlijk minimaal zal zijn, evenwel de moeite waard om in overweging te nemen. Een dergelijk model kan bovendien het voordeel hebben dat het economische migranten ervan afhoudt de asielkanalen te gebruiken om de EU binnen te komen. Onder de derde doelstelling wordt nader onderzocht hoe een dergelijke op de EU-regeling gebaseerde benadering verband houdt met het voorstel voor een richtlijn van de Raad over asielprocedures, dat momenteel ter tafel ligt.

6.2.2 De met het oog op het delen van lasten en verantwoordelijkheden binnen de EU en met de herkomstregio's vereiste beleidstrategieën:

6.2.2.1. De mogelijkheid van toegang tot bescherming dicht bij de plaats waar er behoefte aan is – dus in de herkomstregio – vereist een stapsgewijze benadering. Dit veronderstelt langetermijninvesteringen, onder meer het opbouwen van de nodige capaciteit en instellingen, het vergemakkelijken van de ontwikkeling van het asielstelsel van de landen in de regio en doeltreffende beschermingscapaciteit in de herkomstregio's. Dat vergt een politiek en financieel engagement, alsmede de medewerking van de landen van herkomst, eerste opvang en bestemming, wat moeilijk te realiseren zal zijn. **Een grotere beschermingscapaciteit in de regio** is nodig, zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht, indien "doeltreffende bescherming" een echt alternatief voor bescherming in de EU moet worden. Aangezien de beschermingsnorm momenteel vaak ver verwijderd is van de norm van "doeltreffende bescherming", vereist de uitbreiding van de beschermingscapaciteit in de regio substantiële financiële ondersteuning, alsmede hulp inzake infrastructuur en door de EU ter beschikking gestelde vakkennis. Derde landen van opvang zullen pas na een lang proces, dat mogelijk pas op middellange of lange termijn oplossingen zal opleveren, in staat zijn om daadwerkelijke bescherming te bieden aan personen die internationale bescherming nodig hebben.

De noodzaak van steun van de EU voor de door de herkomstregio's verleende bescherming heeft onlangs de politieke steun gekregen van de Raad. In zijn *Conclusies over de integratie van migratievraagstukken in de betrekkingen van de Europese Unie met ontwikkelingslanden: migratie en ontwikkeling*, die op 19 mei 2003 zijn goedgekeurd, wordt in conclusie 11 gesteld: *"Rekening houdend met zowel de financiële als de institutionele capaciteit van veel ontwikkelingslanden en met het feit dat vluchtelingen een zware last voor de sociale en politieke structuren van die landen kunnen betekenen, moeten er concrete voorstellen worden uitgewerkt om de opvangcapaciteit van die landen te versterken. De Commissie wordt verzocht in haar voorstellen nader in te gaan op de versterking van het gebruik van de ontwikkelingssamenwerking bij het zoeken naar oplossingen voor vluchtelingen, bij*

*terugkeer en herintegratie en bij lokale integratie, d.w.z. te **overwegen om meer steun te doen gaan naar de bijstand van vluchtelingen in de regio**, en tegelijkertijd gericht de armoede in de gastgemeenschappen te bestrijden. Er zou een meerwaarde kunnen ontstaan door de steun te verhogen en langlopende interventies te ontwerpen die een duurzame verbetering betekenen voor zowel de vluchtelingen als de plaatselijke gemeenschappen in de landen die grote vluchtelingenpopulaties herbergen."*

Vooraleer dienaangaande echter verdere stappen worden gezet, moeten de verschillende regio's van herkomst en landen van eerste opvang die bij het nieuwe beleid kunnen worden betrokken, grondig worden geanalyseerd en gegroepeerd. In dit stadium moet de oproep om meer financiële ondersteuning in het huidige wettelijke, politieke en financiële kader (bijvoorbeeld de Overeenkomst van Cotonou) en in de ontwikkelingsprogramma's van de in aanmerking komende landen worden geplaatst. De beoordeling van de behoefte aan uitbreiding van de beschermingscapaciteit vereist evenwel kwantificering en onderzoek. Hieruit zou kunnen blijken dat bijkomende financiële middelen nodig zijn die in de context van de volgende financiële vooruitzichten moeten worden voorzien.

Er zijn inderdaad globale maatregelen nodig om doeltreffende bescherming in de regio te realiseren. Het creëren van voldoende beschermingscapaciteit in ontwikkelingslanden vergt een aantal acties, zoals het waarborgen van een nationaal rechtskader, de ontwikkeling van institutionele capaciteiten en een beleid en infrastructuur die gericht zijn op opvang, integratie en terugkeer. De Commissie verwijst dienaangaande naar de elementen die in de mededeling inzake asiel van maart 2003 zijn vastgelegd met betrekking tot de instrumenten van het Europese externe beschermingsbeleid en de middelen om een meer doeltreffende samenwerking en bijstand te realiseren.

Naast politieke steun voor deze specifieke beleidsdoelstelling is een wettelijke basis nodig voor de behoorlijke uitvoering van de begrotingsplaats "**Samenwerking met derde landen op migratiegebied**" (B7-667). Het is duidelijk dat deze begrotingsplaats ingevolge haar beperkte financiële omvang niet alle in behoeften van landen van opvang met langdurige vluchtelingensituaties kan voorzien. Dit financiële instrument kan niettemin een zeer nuttig middel blijken te zijn om nieuwe benaderingen van het asielstelsel te ondersteunen, in volledige samenwerking met het UNHCR en de betrokken landen of regio's van opvang, op grond van projecten die in het multilaterale belang van alle betrokkenen zijn. De Commissie verbindt zich ertoe op korte termijn haar voorstel voor een verordening in te dienen en verzoekt de Raad en het Parlement dit met voorrang te behandelen.

Om de actiemogelijkheden te onderzoeken die op grond van de toekomstige rechtsgrond zullen worden ondernomen, kunnen in 2003 onder B7-667 specifieke **voorbereidende acties** worden gelanceerd. Bij de selectie en uitvoering van deze acties zal de Commissie, in nauwe samenwerking met het UNHCR, rekening houden met de specifieke situatie van de derde landen die erbij zullen worden betrokken, inzonderheid wat betreft de mensenrechten, het functioneren van de rechtsstaat en behoorlijk bestuur. Deze acties zouden de volgende doelstellingen hebben:

a) de identificatie, grondige analyse en "groepering" van de verschillende herkomstregio's en derde landen van eerste opvang, met inbegrip van een

beoordeling van de vereisten om een daadwerkelijke beschermingscapaciteit te realiseren;

b) een analyse van de juridische, financiële en praktische vraagstukken betreffende de regionale beschermingsgebieden en transitcentra in derde landen (cf. deel II van deze mededeling);

c) verder onderzoek van het concept van regionale task forces van de EU, waaronder een aanvullende haalbaarheidsstudie (cf. punt 6.1.2.3. van deze mededeling);

d) concrete voorstellen voor toekomstige programma's/projecten met het oog op de verwezenlijking van de voornoemde doelstellingen (cf. punt 6.2.2.1. van deze mededeling).

Meer specifiek zouden projecten kunnen worden gestart in regio's die te kampen hebben met langdurige vluchtelingensituaties, met het oog op de vergroting van de daadwerkelijke bescherming, waardoor de secundaire bewegingen naar EU-lidstaten zouden worden verminderd. Projecten kunnen tevens bijdragen tot het creëren van capaciteiten voor het behandelen van asielaanvragen en voor opvang en bescherming, ook ten aanzien van personen die uit de EU terugkeren.

6.2.2.2. In het kader van de mondiale verdeling van lasten en verantwoordelijkheden en om voldoende "beschermingscapaciteit" in de regio te bewaren, zouden de EU-lidstaten actie moeten ondernemen om de druk op de landen van opvang permanent te verminderen door het aanbieden van duurzame oplossingen. Dit kan met name gebeuren door deel te nemen aan de door het UNHCR geleide **Globale actieplannen** voor specifieke groepen die zich in langdurige vluchtelingensituaties bevinden.

6.2.2.3. De druk op landen van opvang kan ook worden verlicht door het opzetten van **hervestigingsschema's voor de gehele EU**, zoals hiervoor is uiteengezet met betrekking tot de eerste doelstelling, de georganiseerde binnenkomst van vluchtelingen uit de regio in de EU. Indien er op strategische wijze gebruik van wordt gemaakt, kan hervestiging een meervoudig doel dienen. Indien zij op strategische wijze gebruik willen maken van hervestiging, zullen de huidige en toekomstige EU-lidstaten die als landen van opvang dienen, moeten overwegen hoe zij door partnerschappen met landen van eerste opvang meer verbindingen tot stand kunnen brengen. Landen van eerste opvang moeten worden ondersteund zodat zij een grotere bereidheid zullen hebben om ten behoeve van vluchtelingen verbintenissen aan te gaan die verder gaan dan de bescherming bij eerste opvang. Het kan daarbij gaan om de handhaving van doeltreffende bescherming, het zorgen voor lokale integratie of de aanvaarding van na secundaire migratie teruggekeerde vluchtelingen. Het sluiten van een overeenkomst over een bepaalde actie van een land van eerste opvang, gekoppeld aan hervestiging in dat land, kan een strategisch karakter verlenen aan een situatie die aanvankelijk niet strategisch was. Het zou ideaal zijn indien een dergelijke overeenkomst op een gezamenlijke analyse van het land van eerste opvang, het UNHCR en de hervestigingslidstaten zou berusten. Dienaangaande zouden de **"speciale overeenkomsten"** van het **Verdrag** + kunnen worden gebruikt om de verschillende verantwoordelijkheden van de diverse betrokkenen – de landen van herkomst, eerste opvang en bestemming en het UNHCR – te identificeren en hierover een concrete overeenkomst te bereiken.

6.3. De ontwikkeling van een geïntegreerde benadering voor een efficiënte en afdwingbare besluitvorming inzake asiel en terugkeer

6.3.1 Te realiseren beleidsdoelstelling

Om de geloofwaardigheid en integriteit van het asielstelsel te bevorderen en tegelijkertijd de bescherming van echte vluchtelingen te waarborgen, moeten de EG-wetgeving en andere EU-maatregelen het rechtskader bieden dat de lidstaten de mogelijkheid geeft:

- a) op een snelle en correcte wijze de personen te identificeren die werkelijk internationale bescherming nodig hebben en hen deze bescherming te verlenen;
- b) personen van wie is vastgesteld dat zij geen bescherming nodig hebben, effectief van het grondgebied van de lidstaten te verwijderen.

Onverminderd de resultaten van de lopende onderhandelingen over de eerste harmoniseringsfase inzake asielprocedures moet de Europese Gemeenschap verder investeren in haar antwoord op twee grote problemen: de kwaliteit van het onderzoek van asielaanvragen en de snelheid hiervan. De Commissie zal zich vooral richten op "frontloading", en met name de mogelijkheid van een éénloketprocedure verder onderzoeken. Er zal rekening gehouden worden met de resultaten van een studie die de Commissie heeft laten verrichten, die binnenkort zullen worden gepubliceerd onder de titel "Asylum- a single procedure in the context of the Common European Asylum System and the goal of a common asylum procedure" (Asiel – één enkele procedure in de context van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem en de doelstelling van een gemeenschappelijke asielprocedure).

Een verbetering van de kwaliteit van de besluiten door "frontloading" zal de verwezenlijking van de voornoemde doelstellingen eveneens aanzienlijk vergemakkelijken. Doelstelling a), omdat "frontloading" zal bijdragen tot een snelle en correcte selectie van personen die bescherming nodig hebben, en doelstelling b) omdat enkel die personen worden verwijderd van wie, na een correct onderzoek van hun asielaanvraag, is vastgesteld dat zij geen internationale bescherming nodig hebben.

Een doeltreffend EU-terugkeerbeleid zal leiden tot een groter vertrouwen van de publieke opinie in de noodzaak vast te houden aan de humanitaire traditie van de EU om asiel aan te bieden aan diegenen die internationale bescherming nodig hebben. Een snelle en veilige terugkeer, met het behoud van de waardigheid, onmiddellijk na de afwijzing van de asielaanvraag en het beroep indien dit geen schorsende werking heeft, zal migranten er bovendien in grote mate van afhouden de asielkanalen te misbruiken voor redenen die geen verband houden met bescherming. Het belangrijkste probleem dienaangaande lijken de afgewezen asielzoekers zonder papieren te zijn, wier identiteit en nationaliteit niet kunnen worden vastgesteld met het oog op terugkeer. Na de definitieve afwijzing vormt de terugkeer van deze personen steeds een bijzonder probleem, omdat hun medewerking en/of die van het vermoede land van herkomst vereist is om hun identiteit en nationaliteit vast te stellen. Indien de medewerking wordt geweigerd, is het voor de autoriteiten van de lidstaten vaak onmogelijk de betrokkene van hun grondgebied te verwijderen. Indien voor dit ernstige probleem geen bevredigende oplossing wordt gevonden die beantwoordt aan de conclusies van de Europese Raad van Sevilla van 2002, het actieprogramma inzake terugkeer van november 2002 en de conclusies van de Raad Algemene Zaken van november 2002 over de geïntensiveerde samenwerking met derde landen bij het beheer van de migratiestromen, zal waarschijnlijk elk nieuw model op lange termijn ondoeltreffend blijken te zijn, hoe doeltreffend het op korte termijn ook lijkt.

6.3.2 Beleidsstrategieën die nodig zijn voor de ontwikkeling van een geïntegreerde benadering voor een efficiënte en afdwingbare besluitvorming inzake asiel en terugkeer

6.3.2.1. Met inachtneming van de uiterste datum voor goedkeuring van de richtlijn betreffende asielprocedures die door de Europese Raad van Sevilla is bepaald, zou de **richtlijn zodanig kunnen worden aangepast dat voorzien wordt in specifieke maatregelen voor het instellen van een complementair mechanisme voor het onderzoek van bepaalde categorieën van aanvragen die in de EU of aan de grens van de EU worden ingediend**, zoals vastgelegd in de richtlijn. Dergelijke maatregelen zouden bestaan in uniforme regels voor een snellere behandeling van deze categorieën van aanvragen met het oog op een besluit over de binnenkomst in en de toelating tot de EU op bepaalde locaties, zoals gesloten centra in de EU aan de buitengrenzen. Daartoe moet in de Raad, na raadpleging van het UNHCR, een akkoord worden bereikt over de categorieën van aanvragen die voor deze behandeling in aanmerking komen. Dergelijke maatregelen zouden de flexibiliteit van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel vergroten en zijn wegens hun uitzonderlijk karakter vergelijkbaar met de richtlijn over tijdelijke bescherming.

6.3.2.2. Voorzover bepaalde landen van eerste opvang in staat zouden blijken te zijn om doeltreffende bescherming te bieden - zoals hiervoor aangegeven en verder in dit hoofdstuk met betrekking tot de tweede doelstelling nader wordt toegelicht -, **zouden de asielprocedures in de EU-lidstaten zodanig kunnen worden hervormd dat de aanvragen van personen die vanuit deze landen een asielaanvraag indienen, er sneller worden uitgehaald**. Met dit doel zou een rechtsinstrument van de EG op grond van het door de richtlijn betreffende asielprocedures geboden kader kunnen vaststellen (a) of er doeltreffende bescherming is voor bepaalde categorieën van personen en (b) welke procedurele gevolgen hieraan zo nodig moeten worden verbonden.

6.3.2.3. **Tussen de EU en de landen van herkomst en van eerste opvang moet een nauwere samenwerking inzake terugkeer worden tot stand gebracht**, overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van Sevilla van 2002, het actieprogramma inzake terugkeer van november 2002 en de conclusies van de Raad Algemene Zaken van november 2002 over de geïntensiveerde samenwerking met derde landen bij het beheer van de migratiestromen, en deze samenwerking moet de grondslag vormen voor een efficiënte en effectieve terugkeer.

6.3.2.4. De bestaande benadering van het (in ontwikkeling zijnde) communautaire overnamebeleid kan worden herzien in het licht van de nieuwe behoeften waartoe een **nieuwe benadering van asielstelsels aanleiding kan geven**. Er zal daarbij met name rekening moeten worden gehouden met de **noodzaak om zo snel mogelijk over te gaan tot registratie van asielzoekers en hun biometrische identificatiekenmerken vast te leggen**.

6.3.2.5. Naast het sluiten van overnameovereenkomsten kan de **ontwikkeling van verdere EU-terugkeerprogramma's worden overwogen**, waarbij rekening wordt gehouden met de ervaringen en de lessen van het terugkeerplan voor Afghanistan, waarvan de resultaten grondig zullen worden onderzocht. Voorzover voldaan wordt aan de voorwaarden voor "doeltreffende bescherming", kunnen toekomstige programma's nuttig zijn om bij te dragen tot het creëren van economische perspectieven voor remigranten in hun landen van herkomst, op voorwaarde dat zij openstaan voor de lokale bevolking, om een "draaideureffect" te vermijden. In deze context kan ook op nuttige wijze gebruik worden gemaakt van de dynamiek van het initiatief Verdrag + door de terugkeer van personen van wie is vastgesteld dat zij geen internationale bescherming nodig hebben, op te nemen in algemene speciale

overeenkomsten, waardoor de verantwoordelijkheid van de staat om de terugkeer van eigen onderdanen te aanvaarden, wordt benadrukt.

VII. CONCLUSIE EN PERSPECTIEVEN

De ontwikkeling van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel bevindt zich op een keerpunt: de eerste fase is bijna voltooid en heeft een kritische massa bereikt. Nu dient te worden beslist hoe de tweede fase van dit asielstelsel verder dient te worden uitgewerkt, aansluitend op wat reeds is beslist in Tampere. Het Britse document kwam dan ook op het juiste moment, aangezien het eveneens goed aansluit bij de wereldwijde dynamiek die is gecreëerd door de initiatieven Agenda voor bescherming en Verdrag +. Het Britse document geeft bovendien een correcte analyse van de tekortkomingen van het huidige internationale beschermingsstelsel en stelt de vragen die nodig zijn om een antwoord te vinden op de uitdagingen waarmee het EU-asielstelsel wordt geconfronteerd.

Er dient evenwel voorzichtig te werk te worden gegaan bij het formuleren van antwoorden in een proces dat een grote invloed zal hebben op verschillende beleidsterreinen. Voor een nieuwe benadering van asielstelsels moeten daarom een aantal basisbeginselen in acht worden genomen, onder meer het beginsel van de complementariteit met het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, waartoe in Tampere is opgeroepen. De beleidsontwikkelingen moeten voortbouwen op de eerste fase van dit stelsel en in de tweede fase worden geïntegreerd, zodat de weg kan worden vrijgemaakt voor een agenda Tampere II.

De Commissie stelt voor om als onderdeel van die agenda, wat het asielbeleid betreft, het strategische gebruik en de invoering van beschermde toegangsprocedures en hervestigingsregelingen in overweging te nemen. Bovendien kan de verdere ontwikkeling van wetgevingsmaatregelen worden overwogen om de asielprocedures te verfijnen, zodat zij bijdragen tot een beter beheer van de asielstelsels en asiel voorbehouden voor diegenen die er terecht aanspraak op maken. Elke nieuwe benadering van het internationale asielstelsel moet in de eerste plaats leiden tot een werkelijke verdeling – en niet een verschuiving – van de asiellast. De Commissie stelt daarom voor om verder na te denken over manieren om substantiële ondersteuning te bieden aan de herkomstregio's om hun beschermingscapaciteit te vergroten en hen in staat te stellen de grote last die momenteel op hen rust, beter op te vangen. Ten slotte beveelt de Commissie aan om de ervaring en de lessen van vroegere projecten en huidige initiatieven, zoals het terugkeerplan voor Afghanistan, te gebruiken bij het uitwerken van nieuwe strategieën.

Samenvattend verzoekt de Commissie de Raad en de Europese Raad om goedkeuring van deze mededeling als basis voor de bijdrage tot toegankelijker, rechtvaardiger en beter beheerde asielstelsels, met het oog op de voorbereiding van de agenda Tampere II, de uitgebreide Unie en het toekomstige constitutionele verdrag.

Meer specifiek verzoekt de Commissie het Europees Parlement, de Raad en de Europese Raad de volgende elementen goed te keuren, die op korte tot middellange termijn nodig zijn voor de verwezenlijking van de volgende beleidsdoelstellingen: (1) de gereguleerde binnenkomst in de EU, (2) het delen van lasten en verantwoordelijkheden binnen de EU en met de herkomstregio's, en (3) efficiënte en afdwingbare besluitvorming inzake asiel en terugkeer, zoals vastgelegd in deze mededeling:

- (1) een wetgevend instrument inzake een EU-hervestigingsregeling, dat ook de financiële basis voor een dergelijke regeling vastlegt;**

- (2) een wetgevend instrument inzake beschermde toegangspcedures;
- (3) een rechtsgrondslag die aansluit bij de onder de begrotingsplaats "Samenwerking met derde landen op migratiegebied" (B7-667) gefinancierde voorbereidende acties, die specifiek en complementair met andere bestaande programma's nieuwe benaderingen van asielstelsels in derde landen zou ondersteunen.

De Commissie zal de realisatie van de in de mededeling vastgelegde doelstellingen nastreven in nauwe samenwerking met de lidstaten, de toetredingslanden en het Europees Parlement, in volledig partnerschap met de landen van herkomst, transit en eerste opvang, en in nauwe samenwerking met het UNHCR en andere belanghebbenden.