

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

14 september 2001

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0304/2001

VERSLAG

over de mededeling van de Commissie "Naar een gemeenschappelijke
asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen
aan wie asiel wordt verleend"
(COM(2000) 755 – C5-0101/2001 - 2001/2048(COS))

Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Robert J.E. Evans

INHOUD

	Blz.
PROCEDUREVERLOOP.....	4
ONTWERPRESOLUTIE.....	6
TOELICHTING	11
ADVIES VAN DE COMMISSIE BUITENLANDSE ZAKEN, MENSENRECHTEN, GEMEENSCHAPPELIJKE VEILIGHEID EN DEFENSIEBELEID.....	21
ADVIES VAN DE COMMISSIE VERZOEKSCRIFTEN.....	27

PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 23 november 2001 deed de Commissie de mededeling van de Commissie "Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend" (COM(2000) 755 – 2001/2048(COS)) toekomen aan het Parlement.

Op 15 maart 2001 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van de mededeling naar de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken als commissie ten principale en naar de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid, de Commissie juridische zaken en interne markt, de Commissie industrie, externe handel, onderzoek en energie, de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken en de Commissie verzoekschriften als medeadviserende commissies (C5-0101/2001).

De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken benoemde reeds op haar vergadering van 16 januari 2001 de heer Robert J.E. Evans tot rapporteur.

Zij behandelde de mededeling van de Commissie en het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 11 juni, 19 juni, 28 augustus en 13 september 2001.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 21 stemmen voor en 13 tegen bij 1 onthouding haar goedkeuring aan de ontwerpresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: Robert J.E. Evans (waarnemend voorzitter en rapporteur), Enrico Ferri (ondervoorzitter), Niall Andrews, Maria Berger (verving Ozan Ceyhun), Alima Boumediene-Thiery, Charlotte Cederschiöld, Carmen Cerdeira Morterero (verving Adeline Hazan), Carlos Coelho, Giovanni Claudio Fava (verving Michael Cashman overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Francesco Fiori (verving Mary Elizabeth Banotti overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Niels Busk (verving Baroness Sarah Ludford overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Glyn Ford (verving Martin Schulz), Pernille Frahm, Evelyne Gebhardt (verving Sérgio Sousa Pinto), Daniel J. Hannan, Roger Helmer (verving Timothy Kirkhope overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Renzo Imbeni (verving Gianni Vattimo), The Lord Inglewood (verving Thierry Cornillet overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Anna Karamanou, Margot Keßler, Eva Klamt, Alain Krivine (verving Giuseppe Di Lello Finuoli), Hanja Maij-Weggen (verving Gérard M.J. Deprez overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Lucio Manisco (verving Fodé Sylla), Manuel Medina Ortega (verving Elena Ornella Paciotti overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Baroness Nicholson of Winterbourne (verving Graham R. Watson overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Arie M. Oostlander (verving Hartmut Nassauer), Neil Parish (verving Hubert Pirker overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Paolo Pastorelli, Amalia Sartori (verving Bernd Posselt overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Gerhard Schmid, Patsy Sörensen, Joke Swiebel, Anna Terrón i Cusí en Christian Ulrik von Boetticher.

De adviezen van de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid en de Commissie verzoekschriften zijn bij dit verslag gevoegd. De Commissie juridische zaken en interne markt, de Commissie industrie, externe handel, onderzoek en energie en de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken hebben resp. op 11 april, 27 februari en 18 januari 2001 besloten geen advies uit te brengen.

Het verslag werd ingediend op 14 september 2001.

De termijn voor de indiening van amendementen wordt bekendgemaakt in de ontwerpagenda voor de vergaderperiode waarin het verslag wordt behandeld.

ONTWERPRESOLUTIE

Resolutie van het Europees Parlement over de mededeling van de Commissie “Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend (COM(2000) 755 – C5-0101/2001 - 2001/2048(COS))

Het Europees Parlement,

- gezien de mededeling van de Commissie (COM (2000) 755 – C5-0101/2001¹),
- gelet op Titel IV van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap inzake visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met het vrij verkeer van personen,
- gelet op het Verdrag betreffende de Europese Unie, met name de artikelen 2 en 6,
- gelet op artikel 18 en artikel 19, lid 2, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,
- gelet op het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, dat op 4 november 1950 is goedgekeurd,
- gelet op het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 28 juli 1951, zoals gewijzigd bij het protocol van New York van 31 januari 1967,
- gezien de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van 10 december 1948,
- gelet op het VN-Verdrag tegen foltering en andere wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing, dat op 10 december 1984 is goedgekeurd,
- gelet op het VN-Verdrag inzake de rechten van het kind, dat op 20 november 1989 is goedgekeurd,
- onder verwijzing naar de resolutie van de Raad van 20 juni 1995 over minimumwaarborgen voor asielprocedures²,
- gelet op de Overeenkomst van Dublin van 15 juni 1990 betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek dat bij één van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend,
- gezien het actieplan over hoe de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam inzake de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid het best kunnen worden uitgevoerd³, dat is goedgekeurd door de Europese Raad van Wenen van 11 en 12 december 1998,
- gezien de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999, met name de punten 2, 3, 4, 8 en 11 tot 27,
- onder verwijzing naar zijn vroegere resoluties over immigratie en asiel,

¹ PB C nog niet gepubliceerd.

² PB C 274 van 19.09.1996, blz. 13.

³ PB C 19 van 23.01.1999, blz. 1.

- gelet op Verordening 2725/2000 van 11 december 2000 betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin¹,
 - gezien het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (COM(2000) 578) en het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (COM(2001) 181),
 - gezien zijn standpunt van 13 maart 2001² inzake het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen (COM(2000) 303),
 - gelet op de beschikking van de Raad van 28 september 2000 tot instelling van een Europees Vluchtelingenfonds³ en de Beschikking van de Commissie van 20 maart 2001 houdende bepalingen voor de toepassing van Beschikking 2000/596/EG van de Raad wat betreft de subsidiabiliteit van de uitgaven en de uitvoeringsverslagen in het kader van door het Europees Vluchtelingenfonds medegefinancierde acties (kennisgeving geschied onder nummer C(2001) 736)⁴,
 - gelet op artikel 47, lid 1, van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken en de adviezen van de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid en de Commissie verzoekschriften (A5-0304/2001),
- A. overwegende dat een gemeenschappelijk asielbeleid een cruciaal onderdeel is van een EU-ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, die gebaseerd moet zijn op het respect voor de fundamentele rechten van personen, zoals uitgedrukt in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, en overwegende dat, ofschoon dit beleid parallel met het gemeenschappelijk immigratiebeleid wordt ontwikkeld, de specifieke aard van humanitaire bescherming door middel van de erkenning van de vluchtelingenstatus overeenkomstig het Verdrag van Genève of via aanvullende vormen van bescherming, niet mag worden ondermijnd door een bredere immigratieroute om binnen te komen,
- B. overwegende dat het absoluut noodzakelijk is dat er wordt opgetreden tegen de georganiseerde netwerken en de mensensmokkelaars, die de ellende van asielzoekers op schandelijke wijze exploiteren en vaak hun dood op hun geweten hebben; maakt zich zorgen over de restrictieve toepassing van de regels met betrekking tot politieke vluchtelingen, wat onvermijdelijk leidt tot een toename van het aantal clandestiene immigranten en over het feit dat de hoop van asielzoekers om in de lidstaten te mogen blijven op schandelijke wijze wordt misbruikt door bepaalde circuits,

¹ PB L 316 van 15.12.2000, blz. 1.

² A5-0077/2001.

³ PB L 252 van 06.10.2000, blz.12.

⁴ PB L 95 van 05.04.2001, blz. 27.

- C. overwegende dat de regeling voor de bescherming van vluchtelingen en asielzoekers overeenkomstig de regels van het internationaal recht, niet mag worden aangetast door de maatregelen ter bestrijding van de georganiseerde misdaad, en met name de mensenhandel,
- D. overwegende dat de Europese Raad van Tampere een aanpak in twee fasen heeft ingesteld met als einddoel een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor de Europese Unie, en uitdrukking heeft gegeven aan de wil van de Europese Unie om volledig te voldoen aan het Verdrag van Genève en andere instrumenten betreffende de mensenrechten, en overwegende dat deze toezegging recentelijk is bevestigd in de artikelen 18 en 19 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,
- E. overwegende dat de nationale wetgevingen op dit gebied van lidstaat tot lidstaat verschillen, maar dat het noodzakelijk is bij de totstandbrenging van een gezamenlijke Europese juridische ruimte ook op het gebied van het asielrecht gemeenschappelijke rechtsnormen te scheppen,
- F. verontrust over de stromen asielzoekers uit regio's waar zij collectief om etnische, culturele of godsdienstige redenen worden vervolgd,
- G. overwegende dat een gemeenschappelijk asielbeleid in het kader van het communautaire beginsel van *gender mainstreaming* in alle beleidsvormen de juridische positie van vrouwen die asiel of enige andere vorm van bescherming van de lidstaten zoeken, dient te erkennen en te beschermen, waarbij met name rekening wordt gehouden met de extra moeilijke situatie van vrouwen die afkomstig zijn uit landen met een bewind dat het beginsel van gelijke behandeling van man en vrouw schendt,
- H. overwegende dat de goedkeuring van minimumnormen niet gebaseerd mag zijn op een kleinste gemene deler en geen afbreuk mag doen aan de doelstelling om in de tweede fase te komen tot hoge normen voor de bescherming van vluchtelingen die de internationaal overeengekomen regeling voor de bescherming van vluchtelingen respecteren, met inbegrip van de beginselen van non-discriminatie, geen geografische begrenzing en *non-refoulement*,
- I. overwegende dat een gemeenschappelijk asielbeleid een volledige en extensieve gemeenschappelijke interpretatie van het Verdrag van Genève moet verzekeren, waarin onder meer de vervolging van de persoon zowel van staatswege als niet van staatswege beschouwd wordt als een grond voor het verlenen van asiel, en ook moet voorzien in een geharmoniseerde beroepsprocedure voordat een systeem van wederzijdse erkenning van asielbesluiten kan worden toegepast,
- J. overwegende dat een voorwaarde voor het recht op asiel is dat de individuele omstandigheden ten volle in aanmerking worden genomen, bijvoorbeeld door informatie te verschaffen over wat de asielprocedure precies inhoudt en welke bescherming zij biedt,
- K. overwegende dat asielzoekers en hun gezinsleden die hen vergezellen recht hebben op behoorlijk onderdak, voeding, kleding en zakgeld waardoor zij voor de duur van de asielprocedure die aanzienlijk korter dient te worden door het gebruik van efficiënte, rechtvaardige en doeltreffende procedures, beschikken over de hoogst noodzakelijke middelen en wenst dat asielzoekers een zekere bewegingsvrijheid binnen het gastland genieten en ook onder bepaalde voorwaarden het recht krijgen om een beroep uit te oefenen,

Het begrip "veilig land"

- L. overwegende dat de lidstaten om de procedures voor het behandelen van asielaanvragen te versnellen, gebruik maken van het begrip "veilige landen van herkomst" en "veilige derde landen",
- M. overwegende dat elk gebruik van het begrip "veilig land" in een gemeenschappelijk beleid gebaseerd dient te zijn op overwegingen inzake mensenrechten en niet mag worden verbonden met diplomatieke en handelsaspecten, en er niet mag toe leiden dat de rechten van een persoon ernstig worden beperkt,
- N. overwegende dat de EU-lidstaten en de Europese Unie eveneens één lijn dienen te trekken met betrekking tot hun houding op het gebied van mensenrechten en democratie ten aanzien van derde landen; verschil van mening, vertaald in verschillen in beleid, verzwakt de buitenlandse politiek van de Unie en versterkt regeringen die zich niet houden aan democratische en mensenrechtenprincipes,
- O. overwegende dat de EU-lidstaten absoluut één lijn moeten trekken met betrekking tot de toelating van vluchtelingen in EU-lidstaten; de huidige situatie waarbij sommige EU-lidstaten vluchtelingen uit bepaalde landen wel en andere niet toelaten moet zo snel mogelijk tot het verleden behoren; het "veilige landen concept" dient eenduidig te zijn,

Eén procedure

- P. overwegende dat de instelling van één procedure voor het behandelen van aanvragen voor asiel en andere vormen van aanvullende bescherming moet worden toegejuicht aangezien dit de procedure voor een asielaanvraag eerlijker en doeltreffender kan laten verlopen, maar dat moet worden gewaarborgd dat een aanvraag eerst als asielaanvraag wordt behandeld en dan pas als verzoek om aanvullende bescherming; overwegende dat een dergelijke procedure de integriteit van het asielstelsel niet mag aantasten door de vluchtelingenstatus, zoals die wordt erkend op grond van het Verdrag van Genève, en aanvullende vormen van bescherming als onderling inwisselbaar te beschouwen,
- Q. overwegende dat personen die een vluchtelingenstatus aanvragen asiel moeten kunnen aanvragen buiten de Unie en buiten hun land van herkomst, maar dat het absoluut noodzakelijk is dat een dergelijk systeem als aanvullend en complementair op een beoordeling van de aanvragen op het grondgebied van de EU-lidstaten wordt beschouwd en de lidstaten niet in staat mag stellen hun internationale verplichtingen uit hoofde van het Verdrag van Genève of andere humanitaire verplichtingen te ontlopen, en voorts dat een dergelijke procedure niet mag worden ingeleid of toegepast wanneer daardoor het risico van vervolging van deze persoon groter wordt,
- R. overwegende dat belemmeringen voor verwijdering de uitzetting kunnen verhinderen in het geval van personen die niet beschermd worden krachtens het Verdrag van Genève of een andere vorm van humanitaire bescherming, en dat deze derhalve niet in de éne procedure mogen worden opgenomen,
- S. overwegende dat in het kader van dit beleid aan de lidstaten van de Unie zal worden gevraagd ervoor te zorgen dat uitgeprocedeerde asielzoekers op vrijwillige basis naar het land van herkomst kunnen terugkeren door hen materiële en andere steun te verlenen,

Uniforme status

- T. overwegende dat zodra iemand voldoet aan de voorwaarden van het Verdrag van Genève, hij reeds vóór het betreden van het grondgebied van de EU vluchteling is en officieel als zodanig wordt "erkend", en dat in het licht van het verwachte voorstel van de Commissie voor een richtlijn inzake de onderlinge toenadering van de regels voor de erkenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus en het voorstel inzake subsidiaire vormen van bescherming, de behandeling van hen die als vluchteling erkend willen worden van soortgelijke inhoud dient te zijn als de behandeling die vluchtelingen na erkenning van hun status krijgen,
- U. overwegende dat de erkenning van de vluchtelingenstatus in het kader van het Verdrag van Genève aan vluchtelingen rechten verleent krachtens het verdrag, dat deze rechten geharmoniseerd moeten worden op een hoog niveau in het kader van een gemeenschappelijk beleid en een weerspiegeling moeten zijn van de rechten in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name artikelen 7, 14 en 15,
- V. overwegende dat de rechten die verleend worden aan personen die subsidiaire bescherming genieten consistent moeten zijn met de rechten die aan vluchtelingen worden verleend, overwegende dat ten aanzien van het recht op gezinshereniging de lidstaten een gunstiger regeling mogen handhaven of introduceren dan de regeling die is ingesteld door het Gemeenschapsrecht, welke in geen geval mag worden gebruikt om een verlaging te rechtvaardigen van het niveau van bescherming dat al wordt gewaarborgd in een lidstaat,

Gedeelde verantwoordelijkheid

- W. overwegende dat de lidstaten de plicht hebben de verantwoordelijkheid om aan hun internationale verplichtingen te voldoen te delen, maar dat het delen van de verantwoordelijkheid er niet toe mag leiden dat de lidstaten maximumaantallen vastleggen voor het opnemen van vluchtelingen, omdat dit de toepassing van de criteria voor de erkenning van de vluchtelingenstatus in gevaar zou kunnen brengen,
- X. overwegende dat de verwachte vervanging van het Verdrag van Dublin een communautair instrument moet zijn waarvan de juridische status een oplossing zou kunnen bieden voor een aantal van de bestaande juridische problemen bij de toepassing van de huidige conventie,
- Y. overwegende dat de Commissie verzoekschriften talrijke verzoekschriften heeft ontvangen en erop wijzend dat asielzoekers in de toekomst de mogelijkheid zullen hebben om zich met betrekking tot hun asielprocedure tot de Commissie verzoekschriften van het Europees Parlement te wenden;

Conclusies

1. vraagt de Commissie en de Raad ervoor te zorgen dat de werkzaamheden inzake de minimumnormen met betrekking tot het asielbeleid binnen de EU geen afbreuk doen aan het einddoel van een hoog niveau van gemeenschappelijke normen; hoopt dat het voorstel voor een richtlijn inzake minimumnormen voor de opvang van asielzoekers dat de Europese Commissie in april 2001 heeft goedgekeurd, snel kracht van wet krijgt;
2. vraagt de Commissie en de Raad ervoor te zorgen dat een gemeenschappelijk Europees asielbeleid

- hoge normen handhaaft voor de bescherming van vluchtelingen door volledige uitvoering te geven aan het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen,
 - voorziet in een gemeenschappelijke definitie van vluchteling die gebaseerd is op een volledige en extensieve definitie, welke het bovendien mogelijk maakt om reeds bestaande vervolgingsgronden te interpreteren in het licht van geslachtsgerelateerde vervolging, betrekking heeft op vervolging zowel van staatswege als niet van staatswege en rekening houdt met de schrik van een aanvrager voor toekomstige vervolging,
 - het gebruik van begrippen zoals veilig derde land, veilig land van oorsprong en versnelde procedures en procedures voor duidelijk ongegronde aanvragen beperkt tot gevallen waar dit gerechtvaardigd is, en wettelijk bindende garanties omvat zoals uiteengezet in het hiernavolgend punt 3,
 - voorziet in de harmonisatie van de procedures voor beroep, voordat toepassing wordt gegeven aan het beginsel van wederzijdse erkenning van gerechtelijke besluiten;
3. vraagt dat wordt voorzien in adequate procedurele waarborgen om individuele aanvragers te beschermen, met inbegrip van:
- de voorwaarde dat iedere asielzoeker bij het betreden van het grondgebied van de Europese Unie in een taal die hij begrijpt, in kennis moet worden gesteld van zijn fundamentele rechten en de rechten die verbonden zijn aan zijn status, en contact moet kunnen hebben met de buitenwereld en met name met wettelijke vertegenwoordigers en NGO's,
 - het verlenen van volledige juridische bijstand aan elke aanvrager, te betalen uit overheidsmiddelen,
 - de vereiste om volledige informatie in te winnen in een vroeg stadium van de procedure en om de aanvraag op individuele basis te beoordelen,
 - de mogelijkheid van een volledig onderzoek indien de aanvrager specifieke aanwijzingen naar voren brengt die kunnen opwegen tegen de algemene veronderstelling van een veilig derde land of een veilig land van herkomst;
 - behandeling van de asielaanvragen door een gespecialiseerde dienst, begeleid door een deskundige onafhankelijke tolk, ongeacht of de asielaanvraag volgens de normale of de versnelde procedure wordt beoordeeld,
 - de voorwaarde dat het duidelijk ongegrond of misleidend karakter van een aanvraag moet worden vastgesteld door de dienst of de rechtbank die bevoegd is om de vluchtelingenstatus te verlenen,
 - de garantie dat tegen alle geweigerde aanvragen een opschortend beroep kan worden ingesteld;
4. verzoekt de Commissie en de lidstaten ervoor te zorgen dat het beginsel van wederzijdse erkenning zowel op positieve als negatieve asielbesluiten kan worden toegepast;
5. vraagt met name met betrekking tot het gebruik van het begrip veilig land
- dat een van de voorwaarden voor het bepalen van een land als “veilig” inhoudt dat het land in kwestie de internationaalrechtelijke normen inzake mensenrechten en de bescherming van vluchtelingen naleeft,
 - een procedure om tot overeenstemming te komen over een gemeenschappelijke lijst van veilige landen van herkomst of veilige derde landen, waarin rekening moet worden gehouden met recente ontwikkelingen en die gebaseerd is op afwegingen ten aanzien van de mensenrechten, waarbij een dergelijke lijst zuiver indicatief moet zijn en in individuele gevallen terzijde moet kunnen worden gesteld om het beginsel van individuele beoordeling overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag van Genève niet

- te ondergraven,
 - een gecoördineerde aanpak om volledige informatie te krijgen over het desbetreffende derde land,
 - bij de opstelling van landenrapporten door de EU en de EU-lidstaten dient de mening van de UNHCR, van het Internationale Rode Kruis en van de NGO's op het gebied van mensenrechten te worden betrokken,
 - dat de landenrapporten openbaar zijn, evenals de conclusies waarop het "veilige landen" concept is gebaseerd overeenkomstig de bepalingen van Verordening 1049/2001 over de toegang van het publiek tot documenten,
 - een systeem dat garandeert dat de persoon zal worden toegelaten door het derde land, en voldoende toegang zal krijgen tot asielprocedures,
 - aan de Commissie toe te zien op de overbrenging naar veilige landen en aan het Europees Parlement een jaarlijks verslag voor te leggen;
6. vraagt één procedure voor het erkennen van de vluchtelingenstatus en het verlenen van aanvullende vormen van bescherming
- die gebaseerd is op een hiërarchische orde van de procedures, waarbij de mogelijkheid van erkenning van de vluchtelingenstatus overeenkomstig het Verdrag van Genève in eerste instantie wordt onderzocht, gevolgd door afweging van eventuele aanvullende vormen van bescherming,
 - die voorziet in een mogelijkheid van beroep tegen de weigering om de vluchtelingenstatus te erkennen;
7. verlangt dat de behandeling van asielaanvragen binnen een strikt tijdschema plaatsvindt, dat wordt bereikt
- doordat de lidstaten adequate middelen verschaffen om een snelle behandeling van asielaanvragen te verzekeren door zowel voldoende personeel als financiële middelen beschikbaar te stellen,
 - door de tijd voor de verwerking van asielaanvragen tussen de lidstaten te harmoniseren;
8. verzoekt de Commissie en de Raad te zorgen voor consistentie tussen de rechten die worden toegekend aan vluchtelingen en de rechten van personen die een aanvullende vorm van bescherming genieten;
9. verzoekt de lidstaten te streven naar consistentie in hun uitlegging van het Verdrag van Genève, en de Commissie of een andere instantie instrumenten te ontwikkelen om toe te zien op deze consistentie en deze te verzekeren, bijvoorbeeld door niet-bindende adviezen uit te brengen over de uitlegging van het Verdrag van Genève door de lidstaten op administratief niveau;
10. vraagt de Commissie zich te beraden over de volgende aanvullende maatregelen:
- maatregelen om de diepere oorzaken van migratie te bestrijden, omdat partnerschappen met landen van herkomst, met inbegrip van voormalige koloniën, erop gericht moeten zijn rechtvaardige samenlevingen tot stand te brengen die de mensenrechten eerbiedigen en gunstig zijn voor economische verbeteringen; dit kan leiden tot vermindering van de immigratiestromen naar de Europese Unie, terwijl de werkloosheid in de landen van herkomst wordt verminderd,
 - maatregelen om de toegang tot het EU-grondgebied te verbeteren voor degenen die op de vlucht zijn voor vervolging, waarbij wordt verzekerd dat de maatregelen die de lidstaten invoeren om de immigratie en de toegang tot hun grondgebied te beheersen, de toegang tot de asielprocedures niet feitelijk hinderen en de internationale verplichtingen van de

- lidstaten om bescherming te bieden ondernemen,
- een aanvullende procedure voor asielaanvragen die buiten de EU en buiten het land van herkomst worden ingediend; deze moet echter een aanvulling zijn op een beoordeling van de aanvragen op het grondgebied van de lidstaten van de EU en mag de lidstaten niet in staat stellen om hun internationale verplichtingen op grond van het Verdrag van Genève of andere humanitaire verplichtingen te ontlopen;
11. verzoekt de Commissie de redenen van vervolging van vluchtelingen diepgaand te onderzoeken, en naast de klassieke gronden zoals vervolging om politieke redenen of burgeroorlogen daarbij vooral in te gaan op:
 - de vervolging van vluchtelingen door niet-gouvernementele organisaties,
 - de vervolging van vrouwen in bepaalde staten en regio's, en de wetgeving en de sociale positie van de vrouw in deze staten,
 - de vervolging van minderheden;
 12. wenst dat de Unie nog meer aandacht besteedt aan conflictpreventie, waarbij Raad en Commissie nauw moeten samenwerken via een specifieke Europese diplomatieke dienst op dit gebied;
 13. is bezorgd over het feit dat de Commissie tot dusver geen wettelijke voorstellen inzake een gemeenschappelijk repatriëringsbeleid voor uitgeprocedeerde asielzoekers heeft gepresenteerd en dringt er bij de Commissie op aan zulks onverwijld te doen;
 14. verzoekt de Europese Commissie programma's uit te werken om uitgeprocedeerde asielzoekers opnieuw in hun land van herkomst te integreren en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan etnische minderheden en minderjarige kinderen zonder begeleiding;
 15. vraagt de Commissie, de Raad en de lidstaten om nauw samen te werken met de UNHCR, de Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen en andere belangrijke internationale organisaties, zodat zij hun coördinerende rol bij de opvang van vluchtelingen in conflictregio's goed kunnen vervullen. Meer financiële steun van de Unie en de lidstaten aan de UNHCR is dringend nodig;
 16. vraagt, overwegende dat opvang van vluchtelingen in de eigen regio meestal te verkiezen is boven vluchtelingenstromen naar verre landen en dat de EU-organisatie ECHO goed werk verricht, dat deze organisatie evenwel in tal van derde landen nog meer zou samenwerken met de hulporganen van de EU lidstaten en met de UNHCR om versplintering van de hulp te voorkomen. EU-delegaties in derde landen dienen daarbij een coördinerende rol te spelen;
 17. is van mening dat de opzet van onderwijsprojecten in vluchtelingenkampen in conflictregio's dringend nodig is, omdat deze projecten mede kunnen voorkomen dat grote groepen jongeren voor lange tijd van onderwijs verstoken raken en ook daardoor wegtrekken naar landen ver van hun vaderland; onderwijs zou daarom binnen de definitie van humanitaire hulp moeten vallen;
 18. dringt er bij de lidstaten op aan dat zij de Commissie officieel verzoeken een voorstel inzake asielrecht in te dienen voordat zij gebruik maken van de hun in artikel 67, lid 1, van het EG-verdrag verleende bevoegdheid, en dringt er bij de Raad op aan dat hij alle aandacht geeft aan de standpunten van het Europees Parlement in afwachting van de aanstaande invoering van medebeslissing op dit gebied;

19. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad en de Commissie.

TOELICHTING

Inleiding

Sinds de inwerkingtreding in mei 1999 van het Verdrag van Amsterdam worden asiel- en immigratieaangelegenheden niet langer behandeld in het kader van intergouvernementele procedures binnen de derde pijler. Thans ressorteren deze onder de eerste pijler en dus onder de bevoegdheid van de Gemeenschap, en gelden daarvoor dus de communautaire regelingen en procedures als vermeld in de nieuwe Titel IV inzake "*Visa, asiel, immigratie en andere beleidsterreinen die verband houden met vrije verkeer van personen*" van het EG-Verdrag. Met name artikel 63, lid 1, onder b) van titel IV van het EG-Verdrag schrijft voor dat de Raad voor 1 mei 2004 zijn goedkeuring hecht aan "*minimumnormen*" onder meer voor het aanmerken van onderdanen van derde landen als vluchteling en voor procedures voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus. Een ruime interpretatie en een ambitieuze doelstelling werden door de Europese Raad op de topconferentie in Tampere goedgekeurd, waarbij werd opgemerkt dat "*op langere termijn de communautaire voorschriften moeten uitmonden in een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor degenen aan wie asiel verleend wordt, die gelden voor de gehele Unie*".

Door de terreinen van asiel en immigratie onder communautaire bevoegdheid te plaatsen en door opneming van bepalingen die de eerbiediging van de rechten van de mens beogen te waarborgen (bijvoorbeeld artikel 7 van het EU-Verdrag en artikel 13 van het EG-Verdrag) waarborgt het Verdrag van Amsterdam dat de EU over een solide rechtsgrondslag beschikt voor de aanneming van maatregelen ter bescherming van vluchtelingen. Dit is nog verder versterkt door de aanneming door de EU-instellingen van het EU-Handvest van de grondrechten. Bovendien bestaan er duidelijke normen en beginselen voor de bescherming van vluchtelingen, en komen de rechten van de mens voor in het internationaal recht, met name in het Verdrag van Genève en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. Gelet op de in Tampere gedane toezegging inzake de "volledige en extensieve" interpretatie van het Verdrag van Genève, zou een EU-regeling voor de bescherming van vluchtelingen de bestaande internationale regelingen niet moeten ondermijnen, maar deze veeleer moeten aanvullen.

Objectieve en integrale aanpak

De sterke toeneming van het aantal asielaanvragen sinds het einde van de Koude Oorlog noodzaakt tot een nieuwe en geharmoniseerde aanpak van de vluchtelingenbescherming binnen de EU en de ontwikkeling van andere mechanismen voor een faire en efficiënte beoordeling van aanvragen.

Uitgangspunt voor het gemeenschappelijk asielbeleid moet de erkenning zijn dat degenen die asiel trachten te verkrijgen, zonder onderscheid wanhopige mensen zijn die veel risico's hebben genomen om veiligheid te vinden. Dit heeft tot nu toe niet centraal gestaan bij alle maatregelen die van invloed zijn op de asielzoekers, met name niet bij de maatregelen ter bestrijding van illegale immigratie. Maatregelen ter bestrijding van illegale immigratie, die door de lidstaten zijn uitgevaardigd op basis van hun initiatiefrecht, lijken te berusten op het uitgangspunt dat al degenen die de EU trachten binnen te komen, "economische migranten" zijn of geen "reële" behoefte aan bescherming hebben. Dergelijke voorstellen hebben het evenwicht bij de ontwikkeling van het EU-beleid, zoals dit in de conclusies van Tampere voorzien was, verstoord.

De ontwikkeling van een gemeenschappelijk asielbeleid zou derhalve geheroriënteerd moeten

worden op de behoeften aan bescherming van wanhopige mensen, in plaats van uitsluitend gericht te zijn op de beperking van de instroom van personen. Het toekomstige EU-beleid zou gebaseerd moeten zijn op het primaire uitgangspunt dat asielzoekers in gevaar zijn en behoefte hebben aan asielverlening tenzij en totdat het tegendeel wordt aangetoond. Bij een faire benadering zou beter bepaald worden wie de meest behoeftigen zijn, waardoor het systeem inherent doeltreffender zou worden, en tevens de politieke doelstelling van voorkoming van misbruik verwezenlijkt kunnen worden.

Er dient derhalve een evenwicht tot stand te worden gebracht tussen het asielbeleid als zodanig, het beleid dat ontwikkeld wordt ter bestrijding van illegale immigratie en het beleid betreffende geplande migratie. Passende kanalen voor geplande migratie en voor asielzoekers zouden de druk op de lidstaten moeten verminderen om repressieve maatregelen tegen illegale immigratie te nemen.

Bovendien moeten, in plaats van zich te concentreren op repressieve maatregelen, als tegengif tegen gedwongen migratie de fundamentele oorzaken ervan worden aangepakt. Met het oog daarop dient de toekomst van het asielbeleid geen aparte, geïsoleerd te behandelen aangelegenheid te zijn, maar veeleer te worden benaderd via het buitenlands beleid, de ontwikkelingshulp, het handelsbeleid, het milieubeleid en andere beleidsterreinen en vanuit het besef van de fundamentele oorzaken van de migratie naar de EU (politieke instabiliteit, armoede en, in toenemende mate, milieurisico's). Het asielbeleid dient derhalve een horizontale overweging, dwars door alle relevante beleidssectoren van de Europese Unie te zijn.

De uitdaging die uitgaat van de aantallen asielzoekers is een mondiaal en niet slechts een Europees aspect. Het uitgangspunt zou niet moeten zijn of de EU zich al dan niet een dergelijke humanitaire bescherming in financiële termen kan veroorloven, maar veeleer of zij de duidelijke beginselen en mechanismen kan aanvaarden die zullen moeten volgen, wil de EU aan haar mondiale humanitaire taken voldoen.

Met het oog op de komende uitbreiding van de EU zou het tevens de doelstelling van zowel de lidstaten als de kandidaat-lidstaten moeten zijn om te waarborgen dat door een gemeenschappelijk asielbeleid vastgestelde hoge normen zo spoedig mogelijk door de kandidaat-lidstaten kunnen worden verwezenlijkt.

Bestaande internationale vluchtelingenbescherming

Zoals in de conclusies van de Europese Raad van Tampere en in het EU-Handvest van de grondrechten werd bevestigd, moet de EU-wetgeving inzake asielaangelegenheden gebaseerd zijn op eerbiediging van het Verdrag van Genève. Een "volledige en extensieve" interpretatie van het Verdrag van Genève, waaraan de EU zich gebonden heeft, impliceert dat de in het Verdrag vervatte beginselen (zoals deze in het internationaal recht en de praktijk zijn vastgesteld) in praktijk gebracht worden, in plaats van te pogen het Verdrag te herschrijven. In plaats van te waarborgen dat de EU de bestaande internationale regelingen voor de bescherming van vluchtelingen eerbiedigt zou de UNHCR een belangrijke rol moeten spelen, zowel op het terrein van de ontwikkeling van het gemeenschappelijk beleid van de EU als de latere toepassing ervan door de lidstaten.

Wat de criteria voor asielverlening betreft betekent een gemeenschappelijke interpretatie van het Verdrag van Genève dat de lidstaten een oplossing moeten vinden voor de bestaande verschillen

in interpretatie van het Verdrag¹. Een belangrijk voorbeeld is de mate van staatsbemoeienis die vereist is om "vervolging" vast te stellen binnen de betekenis van het Verdrag. De huidige praktijk verschilt aanzienlijk tussen de lidstaten onderling, waarbij sommige lidstaten individuele personen toestaan om asiel aan te vragen in hun eigen land om redenen van vervolging niet van staatswege en andere lidstaten dergelijke aanvragen weigeren. Een "volledige en extensieve" interpretatie zou een hoog niveau van bescherming moeten waarborgen, in plaats van de meest beperkte gemeenschappelijke interpretatie van het Verdrag goed te keuren. De "volledige en extensieve" gemeenschappelijke interpretatie zou derhalve de mogelijkheid van asielverlening in gevallen van vervolging "niet van staatswege" moeten omvatten.

Een ander probleem is dat de gemeenschappelijke interpretatie van het Verdrag geen asielweigering mag toestaan op basis van algemene concepten, maar moet waarborgen dat in elk geval een individuele beoordeling plaatsvindt. Bijvoorbeeld het gebruik van het "veilig land van herkomst"-concept kan uitmonden in een negatief besluit dat primair wordt goedgekeurd op reden dat het land van herkomst een erkende democratie is, met slechts een plichtmatige beoordeling van de individuele omstandigheden. Evenzo dienen aanvragen van personen die aankomen vanuit een algemene situatie van geweld in alle gevallen individueel beoordeeld te worden.

Tegelijkertijd is het duidelijk dat er behoefte bestaat aan aanvullende vormen van bescherming voor individuele personen die niet vallen onder het Verdrag van Genève, en deze bescherming zou in de gehele EU geharmoniseerd moeten worden, zodat de lidstaten geen mindere vormen van bescherming hanteren en daardoor hun verplichtingen op het terrein van het internationaal recht slechts ten dele nakomen.

Bestaande normen en optimale praktijken dienen de basis te vormen voor asielprocedures en maatregelen om het hoofd te bieden aan de snelle toeneming van het aantal asielaanvragen en daarmee dient tevens rekening gehouden te worden met betrekking tot praktische maatregelen, zoals verbreding van de procedures door opnemng van meer herintegratieprogramma's voor vluchtelingen en de ontwikkeling van meer maatregelen ter bestrijding van de fundamentele oorzaken van gedwongen migratie.

Aspecten van de mededeling

De mededeling beoogt een debat over asiel te lanceren, en is derhalve een open document dat vragen en onderwerpen aan de orde stelt, zonder daarop antwoorden te formuleren.

Minimumnormen: in de mededeling wordt erkend dat de vooruitgang die in de komende maanden inzake minimumnormen geboekt kan worden, kan bijdragen aan het convergentie proces². Deze maatregelen zullen een minimumharmonisatieniveau op korte termijn tot stand brengen en de voorstellen verlenen de lidstaten tot nu toe veel flexibiliteit. De ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid zal de verdere harmonisatie van de procedures in de gehele EU vereisen en dient gericht te zijn op verhoging van de normen tot het hoogst mogelijke niveau van procedurele bescherming voor individuele asielzoekers. Aan deze doelstelling moet geen afbreuk

¹ De Commissie wil met een voorstel komen inzake de interpretatie van het Verdrag van Genève (harmonisatie van de bepalingen inzake de erkenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus (richtlijn)).

² De volgende voorstellen zijn reeds aan het Parlement toegezonden: minimumnormen voor procedures inzake de verlening en intrekking van de vluchtelingenstatus (rapporteur: SCHMITT), minimumnormen voor tijdelijke bescherming ingeval van een massale toestroom van ontheemden (rapporteur: WIEBENGA), en minimumnormen voor de opvang van vluchtelingen (rapporteur: HERNÁNDEZ MOLLAR).

worden gedaan door de reeds in het eerste stadium van het proces goedgekeurde minimumnormen.

Enkelvoudige procedure: een enkelvoudige procedure waarbij al degenen die behoefte hebben aan bescherming, beoordeeld worden in een procedure, moet worden toegejuicht. Asiel kan een complexe materie zijn, en de daarbij betrokkenen hebben vaak complexe noden. Het is derhalve zinvol om alle aanvragers te beoordelen via dezelfde centrale procedure, op voorwaarde dat deze geen afbreuk doet aan de mogelijkheid voor de individu om de vluchtelingenstatus op grond van het Verdrag te verkrijgen. Het doel van een enkelvoudige procedure moet zijn om in dit stadium zoveel mogelijk informatie van de aanvrager in te winnen, waarbij de inspanningen vooral geconcentreerd moeten zijn op het begin van het proces, zodat een individuele beoordeling gewaarborgd wordt en in dit uitmondt in een meer op kennis van zaken gebaseerde beslissing, die het aantal latere beroepen hiertegen zou kunnen verminderen en het systeem efficiënter zou kunnen maken.

Procedurele waarborgen: verenigbaar met een aanpak die de asielzoeker in het centrum van het proces plaatst, maatregelen ter vergroting van de efficiëntie van asielsystemen, bijvoorbeeld het gebruik van versnelde procedures voor overduidelijk ongefundeerde aanvragen dienen omzichtig behandeld te worden. Er bestaat een risico dat waardevolle onderdelen van de procedure achterwege blijven, hetgeen kan uitmonden in gebrekkige besluiten en latere beroepen. Bovendien zou de beperking van het recht op beroep voor asielzoekers een inbreuk kunnen betekenen op het EU-Handvest van de grondrechten, aangezien artikel 47 het recht garandeert op een eerlijke en openbare behandeling van hun zaak en een daadwerkelijke toegang tot de rechter.

Veilige landen: in de mededeling worden enkele opties aan de orde gesteld betreffende het gebruik van concepten als "veilig land van herkomst" en "veilig derde land", met inbegrip van de mogelijkheid dat deze concepten zouden kunnen worden opgeheven. Het ligt voor de hand dat er de voorkeur aangegeven moet worden om het begrip "veilig land van herkomst" niet te gebruiken daar dit betekent dat een aanvrager in een categorie wordt ondergebracht overeenkomstig zijn/haar nationaliteit en dat er een andere, en derhalve discriminerende procedure wordt toegepast, hetgeen in tegenspraak is met het beginsel van non-discriminatie van artikel 3 van het Verdrag van Genève. Indien het concept van "veilig land van herkomst" noodzakelijk geacht wordt, zou dit niet automatisch moeten verhinderen dat individuele personen de vluchtelingenstatus verkrijgen¹. Evenzo moet op een eventueel gebruik van het concept van "veilig derde land" nauwgezet toezicht worden uitgeoefend om te waarborgen dat de lidstaten asielaanvragers niet overdragen aan landen, tenzij zij ervan overtuigd zijn dat de rechten van de aanvragers gewaarborgd zijn op hetzelfde niveau als door die lidstaat zou zijn toegepast².

¹ Uit recente gevallen is gebleken dat aan individuele personen die in aanmerking zouden komen voor asiel, asiel kan worden ontzegd op grond van het feit dat zij uit een veilig land van herkomst komen. Aan een burger uit de USA, Ritt Goldstein, werd asiel in Zweden ontzegd op grond van het feit dat de USA een veilig land is, ondanks het feit dat hij als individu daar onder "vervolging" geleden heeft (verzoekschrift 20/2000 van de heren Michael Williams and Nicholas Busch namens de heer Richard Goldstein over het politieke asiel van de heer Goldstein in Zweden).

² De toepassing van dit beginsel kan ertoe leiden dat landen weigeren een aanvrager over te geven aan een andere EU lidstaat, waar hetzelfde niveau van bescherming niet kan worden gegarandeerd. In het geval Adan ((1999) 1A.C. 293) accepteerde de Britse minister dat "terugzending van een persoon naar een staat die zelf de aanvrager zou terugsturen naar een land waar hij voor vervolging zou moeten vrezen, voor hem op zich reeds een inbreuk op zijn verplichtingen zou zijn" (Lord Slynn of Hadley, Opinion of the House of Lords Appeal, 19 December 2000), en aldus weigerde hij Adan terug te sturen naar Duitsland voor de behandeling van zijn aanvraag, in het besef dat Duitsland Somalië voor Adan als een "veilig" land zou beschouwen, terwijl het VK dit niet zou vinden.

Beide concepten (" veilig land van herkomst" en "veilig derde land" resulteren in minder aandacht voor de behoeften aan bescherming van de individu en dienen derhalve te worden vermeden dan wel slechts met passende voorzorgen te worden gebruikt. Het is van essentieel belang dat de normen voor de aanduiding van een land als "veilig" hoog zijn, met inbegrip van voortdurende controle en dat een geharmoniseerde aanpak door de lidstaten met betrekking tot de vraag wat een veilig of onveilig land is, noodzakelijk is. Bovendien is het absoluut noodzakelijk dat een individuele beoordeling gehandhaafd blijft in dergelijke zaken om het risico voor individuele personen om teruggezonden te worden naar een land waar zij risico's lopen (het beginsel van niet-uitwijzing)(Artikel 3 van het EVRM en artikel 19, lid 2, van het EU-Handvest van de grondrechten).

Enkelvoudige status: met betrekking tot degenen die in aanmerking komen voor de vluchtelingenstatus of aanvullende vormen van bescherming, dient het beginsel te zijn dat aan degenen die bescherming nodig hebben, hetzij op grond van de volledige vluchtelingenstatus of aanvullende vormen van bescherming, dezelfde essentiële rechten en verantwoordelijkheden verleend worden. In termen van hetgeen deze essentiële rechten zouden moeten impliceren bevestigt het EU-Handvest van de grondrechten bepaalde rechten voor eenieder in de EU, met inbegrip van het recht op eerbiediging van het privé-leven en het familie- en gezinsleven, woning en communicatie (artikel 7), het recht op kosteloos onderwijs dat overeenstemt met hun godsdienstige, levensbeschouwelijke en opvoedkundige overtuigingen (artikel 14). Verenigbaarheid tussen de vluchtelingenstatus en aanvullende vormen van bescherming moet evenwel niet betekenen dat de verlening van rechten op aanvullende vormen van bescherming dienen de fungeren als een plafond voor hetgeen aan degenen die in aanmerking komen voor de vluchtelingenstatus, dient te worden verleend.

Integratie: bovendien hangt de kwestie van de enkelvoudige status tevens samen met de kwestie van de integratie in de maatschappij van vluchtelingen en anderen aan wie bescherming verleend wordt. Toegang tot de arbeidsmarkt moet worden gezien in samenhang met het debat over de vraag hoe deze personen in de samenleving kunnen worden geïntegreerd. Tevens moeten er maatregelen worden ontwikkeld om de integratie te vereenvoudigen van de status van beschermd personen tot een eventuele nationaliteitsstatus.

Terugkeer: sommige personen zullen evenwel niet in aanmerking komen voor humanitaire bescherming hetzij in het kader van het Verdrag van Genève of van de aanvullende beschermingsregelingen en voor deze personen dient een eindprocedure, voorafgaand aan uitzetting te gelden. Degenen die geen toestemming krijgen om te blijven kunnen worden verplicht om te vertrekken, maar vrijwillig vertrek moet worden gestimuleerd en slechts in laatste instantie kan gedwongen terugkeer worden opgelegd.

Wederzijdse erkenning: erkend wordt dat de wederzijdse erkenning van gerechtelijke uitspraken een steeds belangrijker element op het EU-terrein van vrijheid, veiligheid en gerechtigheid zal worden en in theorie zijn er geen redenen aanwezig waarom wederzijdse erkenning van negatieve uitspraken niet van toepassing zou zijn op uitspraken inzake asiel, zodra de interpretatie van het Verdrag van Genève door de lidstaten is geharmoniseerd.

Toegang tot de EU: naast de behandeling van de voorwaarden voor de opvang van asielzoekers binnen de Unie dient bovendien aandacht te worden geschonken aan de vraag hoe het best kan worden gewaarborgd dat al degenen die bescherming nodig hebben, toegang krijgen tot de asielprocedure, hetzij door een betere toegang tot het grondgebied van de EU of via aanvullende mechanismen om de mogelijkheid te creëren dat asielaanvragen van buiten de EU worden

ingediend. Dergelijke mechanismen zouden in overleg met de UNHCR en andere internationale organisaties ontwikkeld moeten worden.

Herintegratie: het besluit om een onderzoek in te stellen naar integratieprogramma's dient te worden toegejuicht, en de deelneming door de lidstaten aan het herintegratieprogramma van de UNHCR dient te worden gestimuleerd.

Statistieken: de beschikbaarstelling van alle statistische gegevens inzake asiel dient te worden bevorderd, zodat meer accurate vergelijkingen van de migratiestromen naar en tussen de lidstaten onderling kunnen worden gemaakt.

26 juni 2001

ADVIES VAN DE COMMISSIE BUITENLANDSE ZAKEN, MENSENRECHTEN, GEMEENSCHAPPELIJKE VEILIGHEID EN DEFENSIEBELEID

aan de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

inzake de mededeling van de Commissie "Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend" (COM(2000) 755 – C5-0101/2001 – 2048/2001 (COS))

Rapporteur voor advies: Hanja Maij-Weggen

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid benoemde op haar vergadering van 20 maart 2001 Hanja Maij-Weggen tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergadering van 26 juni 2001.

Op dezelfde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Elmar Brok (voorzitter); William Francis Newton Dunn (tweede ondervoorzitter); Catherine Lalumière (derde ondervoorzitter); Hanja Maij-Weggen (rapporteur voor advies); Alexandros Baltas, Daniel Marc Cohn-Bendit, John Walls Cushnahan, Rosa M. Díez González, Andrew Nicholas Duff (verving Paavo Väyrynen), Pere Esteve, Per Gahrton, Vitaliano Gemelli (verving Jas Gawronski), Bertel Haarder, Giorgos Katiforis (verving Ioannis Souladakis), Alain Lamassoure, Pedro Marset Campos, Linda McAvan, Philippe Morillon, Arie M. Oostlander, José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Hannes Swoboda, Demetrio Volcic (verving Pasqualina Napoletano).

BEKNOPTE MOTIVERING

I. Acties van Commissie en Raad op asielgebied

1. Acties van de Europese Unie met betrekking tot de toegang en status van vluchtelingen uit derde landen zijn gebaseerd op het Verdrag van Genève van 1951 en het bijbehorende protocol van 1967. Dit Verdrag definieert een vluchteling als: 'owing to a well-founded fear of being persecuted for reason of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country'.

Alle EU lidstaten hebben het Verdrag van Genève geratificeerd evenals het Protocol van 1967 en hebben zich daarmee verbonden om zonedig vluchtelingen op te vangen conform dit Verdrag.

2. In 1990 stelden de EU lidstaten de Dublin Conventie op die in plaats trad van een

gelijksoortige regeling tussen de Schengenlanden. Deze Conventie trad in 1997 in werking en bepaalt dat een asielaanvraag bij voorkeur moet worden beoordeeld in de lidstaat die al familie van de betrokkene heeft opgenomen, in de lidstaat waarvoor de betrokkene een visum of ander toelatingsbewijs heeft of in de lidstaat waar de asielaanvrager het eerste arriveert.

3. In het Verdrag van Amsterdam (1998) werd het asiel- en immigratiebeleid ondergebracht in de eerst pijler met de opdracht binnen 5 jaar na de ratificatie van het Verdrag een samenwerkingsprogramma op dit beleidsgebied te ontwikkelen. Daarbij werd afgesproken dat er een Directoraat Generaal voor deze beleidssector zou worden opgezet bij de Europese Commissie om een Europees samenwerkingsprogramma voor asiel- en migratiebeleid beter van de grond te tillen.

4. In 1999 volgde de Raad van Tampère met een nadere concretisering van het asiel- en migratiebeleid door onder andere voorstellen te doen voor een gezamenlijk Europees asielsysteem (gebaseerd op het Verdrag van Genève +Protocol) en voor een gezamenlijk migratiebeleid, door voorstellen te doen om justitiële procedures met betrekking tot asiel en migratie op elkaar af te stemmen en door de strijd tegen de georganiseerde misdaad te versterken waarbij de rol van Europol werd bevestigd. Het is bekend dat de internationale criminele organisaties vluchtelingen en vluchtelingenstromen misbruiken voor eigen profijt.

5. Volgens het Verdrag van Nice, dat nog moet worden geratificeerd, wordt het asiel- en migratiebeleid tegen 2004 nog verder omgezet in communautair beleid met een initiatiefrecht voor de Commissie, met een gedeeltelijke Q.M.V. besluitvorming in de Raad en met een gedeeltelijke medewetgevende bevoegdheid van het Europees Parlement.

6. De voorliggende mededeling van de Europese Commissie over gemeenschappelijke asielprocedures en een in de gehele Unie geldende uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend moet, evenals de mededeling van de Commissie inzake migratie, worden gezien als een uitwerking van de opdrachten van Tampère en Nice.

II. Het karakter van de mededeling

1. De voorliggende mededeling bevat nog geen concrete richtlijn of verordening inzake asielprocedures of de asielstatus van vluchtelingen, maar omvat een aantal ideeën en voorstellen voor onderzoeken ter voorbereiding daarvan. De mededeling is in voorzichtige termen opgesteld.

2. De inhoud van de mededeling wil vooral een weg aangeven om te komen tot één procedure voor de toegang van vluchtelingen in alle EU staten, om te komen tot een betere afstemming van criteria en mechanismen voor de behandeling van asielzoekers en om te bevorderen dat een uniforme status in de Unie zal gelden indien een asielverzoek wordt gehonoreerd met een afstemming van de bijbehorende documenten.

Verder gaat het om de opzet van een gemeenschappelijk systeem voor informatie, uitwisseling en beoordeling van gegevens uit derde landen en de bijbehorende aspecten van het buitenlands beleid.

3. De eerste 3 genoemde aspecten vallen onder bevoegdheden van de eerstverantwoordelijke Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken. Het aspect van de informatie uit derde landen en de uitwisseling en beoordeling daarvan vallen echter onder de bevoegdheden van de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke

veiligheid en defensiebeleid. Dit geldt uiteraard ook voor de bijbehorende aspecten van het buitenlandse beleid.

III. Politieke context

1. De mededeling komt in een tijd waarin asiel en migratievraagstukken door flinke delen van de bevolking met toenemende zorg worden gezien. Deze ongerustheid is ten dele gebaseerd op de grote aantallen asiolverzoeken in een aantal Europese lidstaten en de grote moeite die de lidstaten hebben om deze asiolverzoeken te verwerken en vluchtelingen op te vangen. Sinds 1985 kregen, met een piek in 1992/1993 meer dan 5 miljoen asielzoekers toegang tot de Unie. Duitsland ving daarvan bijna 2,5 miljoen mensen op, Frankrijk en het VK elk meer dan een half miljoen, Nederland ruim 400.000 en Zweden ruim 350.000.

2. De ongerustheid van de burgers betreft ook de grote hoeveelheden mensen uit 3^e landen die, gebruikmakend van de mogelijkheden om asiel aan te vragen, feitelijk als economische migranten naar Europa komen. Misbruik door criminele organisaties van vluchtelingenstromen is een extra punt van grote zorg.

Overigens zijn er vele voorbeelden van een hartverwarmende en genereuze houding van Europese lidstaten, maatschappelijke organisaties en burgers ten opzichte van vluchtelingen, die vaak een traumatische geschiedenis kennen en een lange weg hebben moeten afleggen om veiligheid te zoeken voor zichzelf en hun familie.

3. Juist om echte vluchtelingen goed op te kunnen vangen is het nodig een goed onderscheid te maken tussen asielzoekers en migranten. Daarom is de tweede mededeling die de Commissie heeft uitgebracht over het Migratiebeleid in de Unie van groot belang. Hoe duidelijker de regels op het gebied van migratie in de EU lidstaten zijn, des te kleiner is het gevaar van vermenging van twee geheel verschillende groepen die toegang zoeken tot de Europese Unie, ten koste van echte vluchtelingen.

4. Een gezamenlijk uit te stippelen asielbeleid vraagt, zoals de Commissie in haar mededeling schrijft, om een goed afgestemde gezamenlijke analyse en beoordeling van de situatie in derde landen en overeenkomstige conclusies over de mate van veiligheid en onveiligheid voor bepaalde burgers aldaar.

Sinds 1992 vindt al enige uitwisseling van informatie plaats via het destijds door de Raad opgezette Centrum voor Informatie, Beraad en Gegevensuitwisseling, ook wel aangeduid als CIREA. Deze uitwisseling van informatie heeft sinds 1994 verscheidene rapporten over 3^e landen opgeleverd, onder andere over Irak, Georgië, Azerbeidzjan, Sri Lanka, Nigeria, Turkije en het toenmalige Zaïre. Deze rapporten werden opgesteld na overleg met de UNHCR en zijn niet openbaar. CIREA is een intergouvernementeel orgaan in de Unie. De betrokkenheid van de Commissie bij CIREA is beperkt.

5. Sinds in 1998 de High Level Working Group voor Asiel en Migratievraagstukken bij de Raad werd opgericht die ook streeft naar 'regelmatig te actualiseren landen analyses' is er sprake van een dubbele structuur in dit verband.

In deze High Level Group is de Commissie wel vertegenwoordigd en actief betrokken.

In de HLWG hebben aanvankelijk bepaalde lidstaten de verantwoordelijkheid gekregen voor

bepaalde landenanalyses (Duitsland voor Irak, Italië voor Albanië, Nederland voor Afghanistan, Oostenrijk voor Kosovo, Spanje voor Marokko, het VK voor Sri Lanka en Zweden voor Somalië bijvoorbeeld). De bronnen worden inmiddels verbreed. Van een formele relatie tussen CIREA en HLWG is echter nauwelijks sprake, wat het maken van goede gemeenschappelijke landenanalyses natuurlijk niet ten goede komt.

6. Het spreekt vanzelf dat deze gemeenschappelijke landenanalyses ten behoeve van de vraag of de Europese lidstaten wel of geen asiel verlenen aan bepaalde vluchtelingen, van groot belang zijn evenals gemeenschappelijke conclusies voor het te voeren asielbeleid. Tot op de dag van vandaag gebeurt het dat de ene EU lidstaat vluchtelingen uit bepaalde derde landen wel asiel verleent en andere lidstaten niet, en dat de lidstaten van mening verschillen over de vraag of de mensenrechtensituatie in bepaalde 3^e landen ernstig genoeg is om tot bepaalde acties over te gaan.

In een EU met open grenzen zijn verschillen in het toelatingsbeleid echter onhoudbaar en in een EU met een gezamenlijk buitenlands beleid is het volstrekt verkeerd wanneer in de richting van bepaalde landen met meerdere tongen wordt gesproken. Dat verzwakt de positie van de EU en versterkt de positie van bedenkelijke regeringen.

7. In het licht van de opdracht om tegen 2004 een start te maken met een echt Communautair asiel en migratiebeleid is meer samenwerking en een coördinerende rol van de Europese Commissie geboden, zowel bij de Commissiediensten in Brussel als bij de Delegaties van de EU in 3^e landen. Het is daarbij de vraag of het verstandig is EU landenrapporten door één of enkele lidstaten op te laten stellen. Beter is het om de ambassades en buitenlandse diensten van meerdere lidstaten dit werk te laten doen met een coördinerende rol voor de EU delegatie ter plaatse en de diensten van Commissie en Raad. Dat verhoogt de objectiviteit en zorgvuldigheid van dergelijke rapporten.

8. Een geheel ander aspect, maar wel van groot belang voor eventuele vluchtelingenstromen, is de hulp die wordt geboden in vluchtelingenkampen in derde landen met interne problemen of in buurlanden van deze probleemlanden. Goede hulp ter plaatse kan bevorderen dat mensen in de regio blijven van waaruit terugkeer naar eigen land gemakkelijker is wanneer de problemen zijn opgelost.

De Europese Unie heeft hiervoor de organisatie ECHO beschikbaar die veel hulp biedt, vaak via gespecialiseerd NGO's. Lidstaten hebben eigen programma's op dit gebied ook vaak in samenwerking met NGO's. De coördinerende rol bij deze hulpverlening zou moeten liggen bij de UNHCR, die echter met grote tekorten aan middelen kampt.

De Europese Unie zou haar steun aan de UNHCR weer moeten opvoeren, zodat deze VN organisatie haar taak beter kan vervullen. Tevens zou de EU delegatie ter plaatse een betere samenwerking van EU lidstaten moeten bevorderen.

9. Tenslotte zou de EU, nog meer dan voorheen, preventief diplomatiek werk moeten verrichten wanneer conflicten, die ook nog grote vluchtelingenstromen kunnen creëren, dreigen te ontstaan. Diplomatieke acties om conflicten die escaleren zo snel mogelijk te dempen zijn nodig om veel onheil in de betreffende landen te voorkomen. Samenwerking van de diplomatieke diensten van de lidstaten en de diensten van de heren Solana en Patten is daarbij zeer gewenst.

10. De Unie dient zich daarbij terdege af te vragen of de middelen die thans worden besteed aan

conflictpreventie en aan hulp aan vluchtelingen ter plaatse of in de conflictregio's wel in een goede verhouding staan tot de middelen die door de EU en haar lidstaten worden besteed aan de opvang en intergratie van vluchtelingen / asielzoekers in de Europese Unie zelf.

CONCLUSIES

De Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid verzoekt de ten principale bevoegde Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken onderstaande suggesties in de goed te keuren ontwerp-resolutie op te nemen:

IV. Aanbevelingen van de Commissie Buitenlandse Zaken

1. Het Europees Parlement wenst dat de Unie nog meer aandacht besteedt aan conflictpreventie waarbij Raad en Commissie nauw moeten samenwerken via een specifieke Europese diplomatieke dienst op dit gebied.
2. De UNHCR en de Hoge Commissaris voor de vluchtelingen moeten hun coördinerende rol bij de opvang van vluchtelingen in conflictregio's goed kunnen vervullen. Meer steun van de Unie en de lidstaten aan de UNHCR is dringend nodig.
3. Opvang van vluchtelingen in de eigen regio is meestal te verkiezen boven vluchtelingenstromen naar verre landen. De EU organisatie ECHO verricht goed werk, maar zou in tal van 3e landen nog meer moeten samenwerken met de hulporganen van de EU lidstaten en met de UNHCR om versplintering van de hulp te voorkomen. EU-delegaties in 3e landen dienen daarbij een coördinerende rol te spelen.
4. De opzet van onderwijsprojecten in vluchtelingenkampen in conflictregio's kan mede voorkomen dat grote groepen jongeren voor lange tijd van onderwijs verstoken raken en ook daardoor wegtrekken naar landen ver van hun vaderland. Onderwijs zou daarom binnen de definitie van humanitaire hulp moeten vallen.
5. Landenrapporten die dienen om de EU lidstaten inzicht te verschaffen in de situatie in landen die vluchtelingenstromen veroorzaken dienen, ter verhoging van de objectiviteit, bij voorkeur door diplomatieke diensten van meerdere EU lidstaten te worden opgesteld, waarbij de diplomatieke diensten van de Europese Commissie een coördinerende rol zouden moeten spelen.
6. Bij de opstelling van landenrapporten dient ook de mening van de UNHCR, van het Internationale Rode Kruis, en van NGO's op het gebied van mensenrechten te worden betrokken.
7. De EU lidstaten moeten absoluut één lijn trekken met betrekking tot de toelating van vluchtelingen in de EU lidstaten. De huidige situatie waarbij sommige EU landen vluchtelingen uit bepaalde landen wel toelaten en andere niet moet zo snel mogelijk tot het verleden behoren. Het 'veilige landen concept' dient eenduidig te zijn.
8. De EU-lidstaten en de Europese Unie dienen eveneens één lijn te trekken m.b.t. hun houding op het gebied van mensenrechten en democratie t.a.v. 3e landen. Verschil van mening, vertaald in verschillen in beleid, verzwakt de buitenlandse politiek van de Unie en versterkt regeringen die zich niet houden aan democratische en mensenrechtenprincipes.

9. Landenrapporten van de EU dienen openbaar te zijn, evenals de conclusies waarop het "veilige landen" concept is gebaseerd.

20 juni 2001

ADVIES VAN DE COMMISSIE VERZOEKSCHRIFTEN

aan de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

inzake de mededeling van de Commissie "Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend" (COM(2000) 755 – C5-0101/2001 – 2001/2048(COS))

Rapporteur voor advies: Luciana Sbarbati

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie verzoekschriften benoemde op haar vergadering van 29 mei 2001 Luciana Sbarbati tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergadering van 19 en 20 juni 2001.

Op dezelfde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Vitaliano Gemelli (voorzitter), Roy Perry (eerste ondervoorzitter), Proinsias De Rossa (tweede ondervoorzitter), Luciana Sbarbati (derde ondervoorzitter en rapporteur voor advies), Felipe Camisón Asensio, Laura González Álvarez, Vasco Graça Moura, Christopher Heaton-Harris (verving Jonathan Evans overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Jean Lambert, Ioannis Marinos, Véronique Mathieu, María Sornosa Martínez, Christian Ulrik von Boetticher en Eurig Wyn.

BEKNOPTE MOTIVERING

1. In de grondwet van op één na alle lidstaten van de Europese Unie staat het asielrecht voor politieke vluchtelingen ingeschreven. Alle lidstaten hebben het Verdrag van Genève van 1951 en de overige internationale verdragen op dit gebied geratificeerd en hebben wetten uitgevaardigd waarin het asielrecht in detail is geregeld. Op te merken valt echter dat deze wetgevingen onderling fors verschillen en dat een kandidaat-vluchteling, al is het maar op het strikt juridische niveau, een verschillende behandeling te beurt valt naargelang deze in deze of gene lidstaat "belandt". Een kort overzicht van een vergelijkende studie over het asielrecht in een uiterst interessant boek¹ bevestigt dit. Deze verschillen worden nog geaccentueerd door de jurisprudentie van de nationale gerechtelijke instanties: in een recent arrest van het Grondwettelijk Hof van Italië bijvoorbeeld wordt het recht van politieke vluchtelingen op gezinshereniging erkend.

2. Door middel van nieuwe nationale bepalingen zijn onlangs restricties ingevoerd wanneer vluchtelingen voor het eerst het grondgebied van een lidstaat betreden: sommige landen stellen

¹ L. Jeannin, M. Meneghini, C. Pauti, R. Poupet, "Le droit d'asile en Europe - Etude comparée", Edition L'Harmattan, 1999.

de indiening van een asielaanvraag afhankelijk van de overlegging van een geldig reisticket of een geldig visum, wat uiteraard onmogelijk is voor personen die echt asiel zoeken, omdat zij op de vlucht zijn voor oorlogssituaties of interetnische slachtpartijen. Als gevolg hiervan neemt het aantal toegelaten vluchtelingen de laatste jaren alsmaar af in vergelijking met het stijgend aantal asielaanvragen. In Frankrijk bijvoorbeeld is het aantal asielaanvragen tussen 1999 en 2000 met 25,5% gestegen, namelijk van 30.907 tot 38.777, terwijl het aantal goedgekeurde dossiers gedaald is van 19,4 tot 17,1%.

3. Tal van landen leggen sancties op aan luchtvaartmaatschappijen die passagiers zonder geldig vliegticket vervoeren, met als gevolg dat asielzoekers al bij het vertrek uit hun land van herkomst de toegang tot het vliegtuig dreigt te worden ontzegd en dat zij in de luchthaven van binnenkomst lang moeten wachten (en soms zelfs verscheidene jaren moeten leven) op een beslissing over de ontvankelijkheid van hun asielaanvraag. Andere wetten bepalen dat een asielzoeker uit het land kan worden gezet terwijl zijn beroepsprocedure nog aanhangig is, in het bijzonder in het geval van een "duidelijk ongegronde" aanvraag. Uw rapporteur voor advies heeft overigens reeds de gelegenheid gehad om in een advies een recent voorstel voor een richtlijn van het Franse voorzitterschap te hekelen - het voorstel is overigens door het Parlement afgewezen - waarin voorzien werd in administratieve samenwerking tussen de lidstaten die ten koste ging van de immigranten en asielzoekers¹. Zij hekelde toen in het bijzonder de omstandigheden waaronder asielzoekers worden vastgehouden. In een verslag van Amnesty International en andere humanitaire organisaties is geheel recentelijk nog aan de kaak gesteld hoezeer het gebruik van geweld in een bepaalde lidstaat algemeen gangbare praktijk is geworden, waarbij er sprake is van *vernederingen, beledigingen, agressie, slagen en zelfs regelrechte afranseling*.

4. De stijging van het aantal asielaanvragen de laatste jaren stelt de lidstaten voor grote problemen, die zij moeilijk te boven kunnen komen². Het toenemend aantal alleen reizende minderjarige asielzoekers bijvoorbeeld doet bovendien lastige juridische problemen rijzen. Wij mogen er ook niet blind voor zijn dat bepaalde - beslist niet de minst democratische - landen met een lange traditie wat de opvang van asielzoekers betreft, nu bijna overal verkiezingscampagnes aan de gang zijn, hebben aangekondigd hun asielrecht in restrictieve zin te willen herzien en zelfs strafmaatregelen willen invoeren voor elke immigrant die in een onregelmatige situatie verkeert. Dergelijke standpunten, die van eng nationalistisch egoïsme of zelfs openlijk racisme getuigen, kunnen wij alleen maar beantwoorden met verontwaardiging en afschuw in het besef dat zij in strijd zijn met de waarden van democratie, humanisme, openheid en eerbiediging van de rechtsstaat, die wij moeten blijven uitdragen.

5. De Commissie verzoekschriften ontvangt tal van dringende en pijnlijke verzoeken van politieke vluchtelingen en staat dan ook nu al zeer positief tegenover deze mededeling en de communautaire wetgeving die de Europese Commissie later wil indienen en invoeren.

6. De Commissie verzoekschriften is aan de andere kant niet blind voor de kritiek van de Hoge Commissaris voor de vluchtelingen ten aanzien van het asielbeleid van de lidstaten, dat hij overigens goed kent omdat hij eerste minister is geweest van een van de lidstaten met de meest vooruitstrevende wetgeving. De balans die de Hoge Commissaris in maart jl. van het asielbeleid

¹ Advies van de Commissie verzoekschriften bij het verslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken (verslag-Nassauer - doc. A5-0394/2000) over het initiatief van de Franse Republiek met het oog op de aanneming van een richtlijn van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen.

² In 2000 telde het Verenigd Koninkrijk 80.000 asielaanvragers en zijn in Frankrijk 40.000 asielaanvragers geregistreerd door het Bureau voor de bescherming van vluchtelingen en statenlozen.

van een van onze lidstaten heeft opgemaakt, bevat overigens opmerkingen die grosso modo voor iedereen gelden. De Hoge Commissaris maakt er ons attent op dat het asielbeleid in de Europese Unie een bijzonder slechte beurt maakt door de strakkere maatregelen van de regeringen van de Europese Unie om de toegang tot het grondgebied te beperken: meer politie bij de grenzen, controle van de luchtvaartmaatschappijen, sancties tegen de vervoerders, enz. Allemaal maatregelen die het ontvluchten van een land dat vervolgt, bemoeilijken. *De vluchtelingen zijn genoodzaakt een beroep te doen op mensensmokkelaars*, staat in het document eens te meer te lezen. Voorts wordt hierin gevraagd dat de ambassades een soort *asielvisum* zouden kunnen afgeven om personen die hun land moeten ontvluchten, te beschermen.

7. Een andere grief van de Hoge Commissaris voor de vluchtelingen betreft het ontbreken van wettelijke garanties voor asielzoekers en bepaalde praktijken die ingang vinden. De grenspolitie negeert vaak de asielaanvraag en beschouwt deze personen gewoon als illegale immigranten. Zij krijgen geen enkel formulier en evenmin informatie over hun rechten. De vreemdeling blijft in de internationale zone in afwachting van het moment waarop hij terug naar zijn land van herkomst wordt gezonden. Het komt ook voor dat hij wordt vastgehouden in een politielokaal dat hiervoor niet uitgerust is en waartoe NGO's geen toegang hebben. De Hoge Commissaris merkt ook op dat politieambtenaren enkel afgaan op het uiterlijk van de persoon die voor hen staat om te bepalen of het om een "echte" asielzoeker gaat, ongeacht welke taal er gesproken wordt. Een beroep tegen de verwerping van een asielaanvraag is vaak niet opschortend, en zo zou men eindeloos kunnen doorgaan...

8. Voor een betere kijk op de problemen rond het asielrecht zijn de beraadslagingen van de Parlementaire Assemblée van de Raad van Europa zeer interessant. Deze kwestie stond meer dan eens op de agenda van de Parlementaire Assemblée¹, alsook van het Comité van ministers van de Raad van Europa, dat verscheidene aanbevelingen heeft aangenomen. Dankzij deze debatten kan men zich bovendien een beeld vormen van de situatie in de landen van Midden- en Oost-Europa die tot de Unie willen toetreden. Uw rapporteur voor advies onderstreept voorts het belang dat uitspraken van het Europees Hof voor de rechten van de mens over het asielrecht kunnen hebben. Zo heeft het Hof onlangs een klacht ontvankelijk verklaard over de collectieve uitwijzing door België in 1999 van Slowaakse Roma-zigeuners waarvan de asielaanvraag verworpen was, hoewel zij hiertegen in beroep waren gegaan.

9. Een andere bron van informatie vormen de NGO's, die onophoudelijk blijven ijveren voor verbetering van de wettelijke bepalingen en de behandeling van vluchtelingen in onze lidstaten. De Commissie verzoekschriften heeft een bereidwillig oor voor deze organisaties en maakt van de gelegenheid gebruik om hulde te brengen aan het belangloze en groothartige werk van alle vrouwen en mannen die zich binnen deze organisaties ervoor inzetten om menselijke ellende te verhelpen.

10. Uw rapporteur voor advies kan onmogelijk alle wensen opsommen die deze in het veld werkende organisaties hebben geformuleerd. Sta ons toe willekeurig de belangrijkste te vermelden, die gaan van de mogelijkheid voor de NGO's om politieke vluchtelingen direct bij te staan in de plaatsen waar zij worden vastgehouden tot gezinshereniging. Verkorting van de termijn van de procedure voor erkenning van de status van vluchteling, de mogelijkheid om over zakgeld te kunnen beschikken, toestemming om te werken, enige bewegingsvrijheid en toegang tot geneeskundige verzorging behoren tot de belangrijkste wensen die naar voren worden gebracht.

¹ "Asile"-débats - Assemblée parlementaire - édition du Conseil de l'Europe 1995.

11. De maatregelen die volgens uw rapporteur voor advies in de nieuwe communautaire wetsteksten moeten worden opgenomen, zijn onder meer de uitbreiding van de bescherming tot andere groepen vluchtelingen in het kader van het Verdrag van Genève. De procedures moeten worden vereenvoudigd en moeten de asielzoekers alle garanties bieden dat er geen sprake is van welke - rechtstreekse of onrechtstreekse - druk van regeringszijde ook. De ondertekening van het Europees Verdrag betreffende de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden door de lidstaten en de aanneming van het Handvest van de grondrechten door de Europese Unie moeten de instrumenten vormen op basis waarvan toegang wordt verleend tot de procedure voor toekenning van asielrecht aan personen die het slachtoffer zijn van een behandeling die strijdig is met dit verdrag en met deze grondrechten, alsook aan personen die voor hun leven moeten vrezen omdat er in hun land overal geweld heerst.

12. Het is immers welbekend dat het Verdrag van Genève niet berekend is op de noodsituaties waarmee wij vaak "live" worden geconfronteerd en die het gevolg zijn van de exodus van duizenden en soms zelfs honderdduizenden die op de vlucht zijn voor de barbarij van volkerenmoord of "etnische zuivering", zoals het eufemistisch heet. Wij kunnen als onderdanen van een rechtsstaat er nooit genoeg op hameren dat asielzoekers het recht krijgen op rechtsbijstand in elk stadium van de procedure en ook alle garanties krijgen om bij een rechtbank in beroep te gaan tegen de verwerping van een aanvraag om tijdelijke of definitieve toelating.

13. In een artikel in een Belgische krant van 23 en 24 mei 2001 stond het volgende te lezen: "seksueel misbruik, fysiek of verbaal geweld, slechte behandeling van onschuldige asielzoeksters in de gevangenis van Krome. Reageer: Amnesty". Uw rapporteur voor advies is hiervan geschrokken en het feit dat dit heeft plaatsgevonden in een "bloemenstaat" van de nieuwe wereld heeft haar slechts ten dele gerust kunnen stellen.

CONCLUSIES

De Commissie verzoekschriften wenst de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken te attenderen op sommige aspecten van het asielrecht waarvan zij kennis heeft kunnen nemen dankzij een aantal binnengekomen verzoekschriften. Voor de overige aspecten vertrouwt zij op de commissie ten principale, die zich heeft kunnen informeren over andere thema's rond het immigratie- en asielbeleid door op de hoorzitting van 21 maart 2001 experts te horen.

Zij verzoekt de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken als ten principale bevoegde commissie de volgende punten in haar ontwerp-resolutie op te nemen:

Het Europees Parlement,

- A. in de wetenschap dat de nationale wetgevingen op dit gebied van lidstaat tot lidstaat verschillen, maar dat het noodzakelijk is bij de totstandbrenging van een gezamenlijke Europese juridische ruimte ook op het gebied van het asielrecht gemeenschappelijke rechtsnormen te scheppen,
- B. in het besef dat de Unie elke vorm van misbruik van het asielrecht om zuiver economische redenen veel beter kan bestrijden als zij over duidelijke, precieze en transparante regels beschikt voor de begeleiding van rechtmatige immigratie,

- C. gelet op de rol van de Hoge Commissaris voor de vluchtelingen in het kader van de Verenigde Naties en diens opmerkingen over het asielbeleid van de lidstaten van de Europese Unie,
- D. zijn grote waardering uitsprekend voor het werk van NGO's en andere vrijwilligersorganisaties ten voordele van asielzoekers,
- E. wijzend op de erbarmelijke omstandigheden waaronder asielzoekers in de opvangzones moeten verblijven, vaak zonder adequate juridische bijstand,
- F. verontrust over de stromen asielzoekers uit regio's waar zij collectief om etnische, culturele of godsdienstige redenen worden vervolgd,
- G. overwegende dat het absoluut noodzakelijk is dat er wordt opgetreden tegen de georganiseerde netwerken en de mensensmokkelaars die de ellende van asielzoekers op schandelijke wijze exploiteren en vaak hun dood op hun geweten hebben,
- H. onder verwijzing naar de vele verzoekschriften die de Commissie verzoekschriften heeft ontvangen,
 1. wenst dat het voorstel voor een richtlijn inzake minimumnormen voor de opvang van asielzoekers dat de Europese Commissie in april 2001 heeft goedgekeurd, snel kracht van wet krijgt;
 2. wijst erop dat asielzoekers in de toekomst de mogelijkheid hebben om zich met betrekking tot hun asielprocedure tot de Commissie verzoekschriften van het Europees Parlement te wenden;
 3. maakt zich zorgen over de restrictieve toepassing van de regels met betrekking tot politieke vluchtelingen, wat onvermijdelijk leidt tot een toename van het aantal clandestiene immigranten en over het feit dat de hoop van asielzoekers om in de lidstaten te mogen blijven op schandelijke wijze wordt misbruikt door bepaalde circuits;
 4. vraagt dat de asielprocedure ook wordt opengesteld voor personen die behandeld worden op een wijze die strijdig is met het Europees Verdrag betreffende de bescherming van de rechten van de mens en met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en voor personen die voor hun leven moeten vrezen omdat er in hun land overal geweld heerst;
 5. stelt dat asielzoekers en hun gezinsleden die hen vergezellen recht hebben op behoorlijk onderdak, voeding, kleding en zakgeld waardoor zij voor de duur van de asielprocedure die aanzienlijk korter dient te worden door het gebruik van efficiënte, rechtvaardige en doeltreffende procedures, beschikken over de hoogst noodzakelijke middelen;
 6. wenst dat asielzoekers een zekere bewegingsvrijheid binnen het gastland genieten en ook onder bepaalde voorwaarden het recht krijgen om een beroep uit te oefenen;
 7. stelt dat iedere asielzoeker bij het betreden van het grondgebied van de Europese Unie in een taal die hij begrijpt, in kennis moet worden gesteld van zijn fundamentele rechten en de rechten die verbonden zijn aan zijn status en contact moet kunnen hebben met de

buitenwereld en met name met wettelijke vertegenwoordigers en NGO's;

8. is bezorgd over het feit dat de Commissie tot dusver geen wettelijke voorstellen inzake een gemeenschappelijk repatriëringsbeleid voor uitgeprocedeerde asielzoekers heeft gepresenteerd en dringt er bij de Commissie op aan zulks onverwijld te doen;
9. is van mening dat de lidstaten van de Unie, in het kader van dit beleid, ervoor moeten zorgen dat uitgeprocedeerde asielzoekers op vrijwillige basis naar hun land kunnen terugkeren door hen materiële en andere steun te verlenen;
10. verzoekt de Europese Commissie programma's uit te werken om uitgeprocedeerde asielzoekers opnieuw in hun land van herkomst te integreren en daarbij in het bijzonder aandacht te besteden aan etnische minderheden en minderjarige kinderen zonder begeleiding;
11. meent dat de Europese Commissie en de lidstaten op passende wijze een gunstig gevolg dienen te geven aan het verzoek van de Hoge Commissaris voor de vluchtelingen door beter samen te werken;
12. is van mening dat het Verdrag van Genève van 1951 na vijftig jaar nog steeds actueel blijft en dient te worden aangevuld en uitgebreid opdat het verdrag ook van toepassing wordt op de huidige vormen van collectieve stromen van politieke vluchtelingen.