



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 22.11.2000  
COM(2000) 755 definitief

**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**

## VOORWOORD

In punt 15 van de conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 staat dat op termijn communautaire regelgeving met betrekking tot een gemeenschappelijk Europees asielstelsel zou moeten leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de hele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend. De Commissie is verzocht hierover een mededeling voor te bereiden.

Het Portugese voorzitterschap heeft in juni 2000 een Europese conferentie over de problematiek van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel georganiseerd. In de discussies over een gemeenschappelijke asielprocedure en over een uniforme status voor vluchtelingen hebben verschillende politiek verantwoordelijken, waaronder ministers, het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) en andere internationale organisaties, vertegenwoordigers van de academische wereld en van de NGO's, informeel suggesties aangedragen.

In deze mededeling worden de overwegingen van de Commissie over die procedure en status uiteengezet. De mededeling heeft niet als doel een of meer kant-en-klare stelsels voor te stellen, maar de aanzet te geven tot een communautair debat over de mogelijkheden op lange termijn. De oplossingen en instrumenten staan nog tamelijk open. De Commissie heeft zich namelijk voorgenomen alle aspecten en diverse mogelijke scenario's onder de aandacht te brengen teneinde de Raad, het Europees Parlement en de verschillende organisaties die bij het asielbeleid zijn betrokken, in staat te stellen op basis van complete gegevens te discussiëren en zo specifieke beleidslijnen uit te stippelen.

In de mededeling worden allereerst de context en de doelstellingen van de gemeenschappelijke procedure en de uniforme status bekeken; het is namelijk belangrijk rekening te houden met de migratiestromen waarmee de lidstaten worden geconfronteerd en met de juridische context, alvorens de gemeenschappelijke doelstellingen nader te bepalen en een voor de Europese Unie zinvolle werkingssfeer voor te stellen. Vervolgens worden de mogelijkheden onderzocht op het gebied van de gemeenschappelijke procedure - hetzij via een beperkte procedurele benadering, hetzij via een meer geïntegreerde benadering - en op het gebied van de uniforme status. In de mededeling wordt onderstreept dat als basis voor de procedure en de status gemeenschappelijke analyses nodig zijn. Ten slotte stelt de Commissie een algemene structuur en een onderzoeksmethode voor de mededeling voor.

De Commissie wijst erop dat zij op asielgebied sinds mei 1999 de volgende initiatieven aan de Raad en het Parlement heeft voorgelegd: de Eurodac-verordening betreffende de vergelijking van vingerafdrukken van asielzoekers (die over enkele weken door de Raad zal worden goedgekeurd), de richtlijn inzake gezinshereniging, de beschikking tot instelling van een Europees Vluchtelingenfonds (in september 2000 goedgekeurd door de Raad), de richtlijn betreffende de tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden, en de richtlijn betreffende asielprocedures (toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus). Zij is van plan dit pakket wetgevende maatregelen vóór eind 2001 op de volgende terreinen aan te vullen met voorstellen betreffende de voorwaarden voor de opvang van asielzoekers, criteria en mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek (communautair instrument dat de Overeenkomst van Dublin opvolgt), regels over de erkenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus en subsidiaire vormen van bescherming die een passende status geven.

## INHOUD

### **Deel I: De context en de doelstellingen van een gemeenschappelijke procedure en een in de hele unie geldige uniforme status** p.4

- 1.1 Kort overzicht van de asielsituatie in de Europese Unie p.4
- 1.2 Uitdagingen en doelstellingen van een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status p.6
- 1.3 Werkingssfeer p.7

### **Deel II: Van een beperkte gemeenschappelijke procedure naar een geïntegreerde gemeenschappelijke procedure** p.8

- 2.1 Procedurenormen van de tweede fase p.8
- 2.2 Eén procedure p.9
- 2.3 Toegang tot het grondgebied p.9
- 2.4 Gevolgen voor de voorwaarden voor de opvang van asielzoekers p.10
- 2.5 Verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek: criteria en mechanismen p.11
- 2.6 Terugkeer p.11

### **Deel III: Een of meer uniforme statussen die in de hele unie geldig zijn** p.12

- 3.1 Gemeenschappelijke interpretatie van de vluchtelingenstatus en van de behoefte aan internationale bescherming p.12
- 3.2 De contouren van de persoonlijke uniforme status(sen) p.13
- 3.3 Documenten, rechten, vrij verkeer en recht op verblijf in een andere lidstaat p.13
- 3.4 Integratie en toegang tot de nationaliteit p.14

### **Deel IV. Gemeenschappelijke analyses** p.15

- 4.1 Gemeenschappelijke informatie, uitwisseling en beoordeling p.15
- 4.2 Een dossier met grote prioriteit: de verzameling van statistische gegevens p.16
- 4.3 Aspecten van buitenlands beleid p.17

### **Deel V: Een mogelijke opzet en een onderzoeksmethode** p.18

- 5.1 Het begrip "op termijn" p.18
- 5.2 De middelen p.18
- 5.3 Het partnerschap met het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen en met de burgermaatschappij p.20
- 5.4 Degelijke follow-up van de mededeling p.20

## DEEL I: DE CONTEXT EN DE DOELSTELLINGEN VAN EEN GEMEENSCHAPPELIJKE PROCEDURE EN EEN IN DE HELE UNIE GELDIGE UNIFORME STATUS

### *1.1 Kort overzicht van de asielsituatie in de Europese Unie*

De internationale bescherming in de lidstaten van de Europese Unie is uiteraard gebaseerd op het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen en het bijbehorende Protocol van 1967, maar ook op nationale wettelijke of grondwettelijke bepalingen en andere internationale verdragen, zoals bij het asielbeleid geldt voor de naleving van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM, artikel 3) of het Verdrag tegen foltering (eveneens artikel 3), en in sommige gevallen ook wel op het Verdrag inzake de rechten van het kind. In sommige lidstaten speelt de administratieve werkwijze een grote rol in het beschermingsaanbod als geheel. De nationale rechtspraak en die van het Europees Hof voor de rechten van de mens spelen een cruciale rol bij de ontwikkeling van het asielrecht in de lidstaten. In het algemeen vormt individuele vervolging (een fundamenteel element van het Verdrag van Genève) dus niet de enige grond voor asielverlening in Europa, al is het Verdrag van Genève wel de belangrijkste pijler.

Bovendien wordt in artikel 18 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie bepaald dat het recht op asiel is gegarandeerd met inachtneming van de regels van het Verdrag van Genève en overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en in artikel 19, lid 2, dat niemand mag worden verwijderd of uitgezet naar dan wel uitgeleverd aan een staat waarin een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan foltering of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen.

Een schets van de realiteit van het asielfenomeen in Europa moet worden gebaseerd op analyse op middellange en lange termijn. Zo wordt geconstateerd dat het aantal asielverzoeken in de Unie na de piek van 1992-93 weliswaar sterk is gedaald, maar dat er sinds midden 1996 sprake is van een constante toename. Aan de ene kant worden niet alle lidstaten met een vergelijkbare toestroom geconfronteerd, aan de andere kant is het aantal asielverzoeken voor sommige lidstaten gestabiliseerd en zelfs relatief verminderd (in 1999 is het aandeel van de BRD gedaald tot 25 % van het totaal voor de Unie), maar is dat aantal voor andere lidstaten met name de afgelopen twee jaar sterk toegenomen (bijvoorbeeld VK, B).

Grafieken: Eurostat-ramingen – bronnen: lidstaten en Eurostat

Fig.1 – Asielverzoeken in de EU-15, 1985-2000 (x 1000)



Fig.2 – Procentuele verdeling asiolverzoeken tussen de lidstaten, gemiddelde tussen 1997 en 1999 (totaal = 892 381)

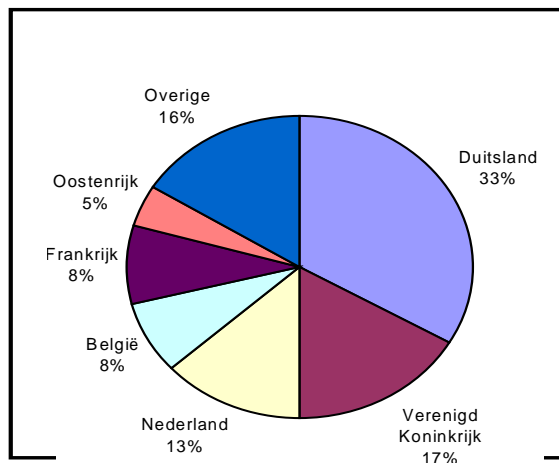


Fig.3 – Procentuele verdeling erkenningen uit hoofde van het Verdrag van Genève tussen de lidstaten, gemiddelde tussen 1997 en 1999 (totaal: 89 576)

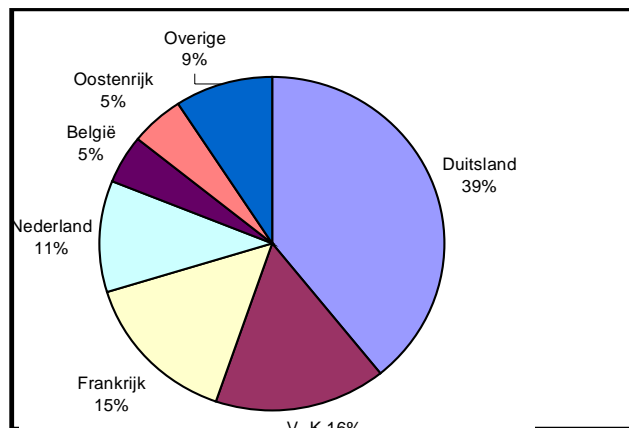
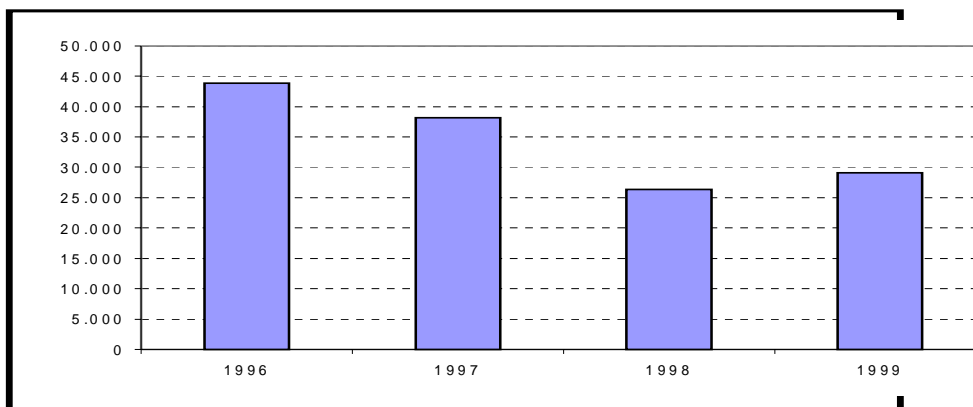


Fig.4 – Erkenningen uit hoofde van het Verdrag van Genève in de EU-15, van 1996 tot en met 1999



Terwijl in het begin van de jaren negentig het absolute aantal toelatingen tot de in het Verdrag van Genève gedefinieerde vluchtelingenstatus min of meer stabiel was ondanks schommelingen in het aantal verzoeken, valt in de afgelopen jaren een relatieve daling te constateren. Hieraan zouden de volgende oorzaken ten grondslag kunnen liggen:

- door de lidstaten of door de Europese Unie genomen maatregelen als gevolg waarvan bepaalde vluchtelingenstromen mogelijk naar andere bestemmingen geleid worden of bepaalde vluchtelingen ontmoedigd worden asiel aan te vragen;
- de door sommigen geopperde hypothese dat de stromen steeds meer gemengd zijn, en dat asiolverzoeken worden gebruikt voor verkapte economische migratie, hetgeen natuurlijk tot afwijzing van de verzoeken leidt;

- het feit dat de criteria van het Verdrag van Genève steeds minder aansluiten op de aard van de vraag. Dit wordt grotendeels verklaard door het oplaaien van gewapende conflicten, hetgeen tot een algemene onveilige situatie en tot schendingen van de mensenrechten leidt die moeilijk zijn te vangen onder het begrip vervolging zoals dat traditioneel in de interpretatie van het Verdrag van Genève in Europa wordt opgevat. Het gaat te ver de totale daling van het aantal toelatingen tot de vluchtelingenstatus in de gehele Unie te verklaren door een "steeds restrictievere" uitleg van het Verdrag van Genève in dit soort situaties. Van de verzoeken zijn uit landen waar individuele vervolging gemakkelijk herkenbare vormen aanneemt, wordt nog steeds een hoog percentage toegelaten tot de vluchtelingenstatus. Bovendien heeft de ontwikkeling van de rechtspraak van de beroepsinstanties ertoe geleid dat geleidelijk nieuwe situaties binnen de werkingssfeer van het Verdrag van Genève komen te vallen. Die tendensen veroorzaken echter het probleem van verschillen in de jurisprudentie, waardoor een Europese gemeenschappelijke ruimte niet wordt gewaarborgd.

In ieder geval moeten ook de andere middelen waarmee de lidstaten in de geconstateerde behoeften aan bescherming voorzien, in aanmerking worden genomen. De lidstaten hebben aanvullende of subsidiaire vormen van bescherming ontwikkeld om asielzoekers adequate bescherming te verlenen wanneer zij niet onder het Verdrag van Genève vallen, maar toch internationale bescherming behoeven. Artikel 3 van het EVRM speelt in deze context een cruciale rol. Die vormen van bescherming zijn zonder coördinatie uitgewerkt en zijn in elke lidstaat voortdurend in ontwikkeling. In sommige lidstaten overschrijden de subsidiaire vormen van bescherming qua aantal<sup>1</sup> de erkenningen van de vluchtelingenstatus uit hoofde van het Verdrag van Genève.

## ***1.2 Uitdagingen en Doelstellingen van een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status***

Voor het opstellen van richtsnoeren die moeten leiden tot een gemeenschappelijke procedure en een uniforme status is consensus vereist over de doelstellingen die moeten worden verwezenlijkt. Op dit punt doet de Commissie de volgende voorstellen:

- In de lijn van de conclusies van Tampere duidelijke beginselen aannemen die garanties bieden aan degenen die legitiem bescherming zoeken in de Europese Unie en om toegang tot haar grondgebied verzoeken. Die beginselen moeten uitgaan van de volledige naleving van het Vluchtelingenverdrag van Genève en andere relevante instrumenten op het gebied van de mensenrechten, en de grondslag vormen voor het vermogen om op basis van solidariteit in te spelen op humanitaire behoeften.
- Het recht op het zoeken van asiel absoluut eerbiedigen; het Verdrag van Genève integraal en algemeen toepassen; verzekeren dat niemand wordt teruggestuurd naar een plek waar hij het gevaar loopt opnieuw te worden vervolgd, dat wil zeggen het beginsel van niet-uitzetting of -terugleiding handhaven.

---

<sup>1</sup> Voor de jaren 1998 en 1999 bijvoorbeeld zijn in de volgende lidstaten ten minste tweemaal zoveel subsidiaire statussen verleend als statussen uit hoofde van het Verdrag van Genève: Nederland, Griekenland, Finland, Zweden, Denemarken, Portugal. In andere lidstaten die onlangs vormen van subsidiaire bescherming hebben ingevoerd, wordt een gestage toename waargenomen (Oostenrijk, Frankrijk, Spanje). In Duitsland en in het Verenigd Koninkrijk vormen de subsidiaire statussen een substantieel en constant deel van de positieve beslissingen op het gebied van bescherming.

- De lidstaten de mogelijkheid bieden vast te stellen wie werkelijk bescherming behoeven en op passende wijze te reageren op kwetsbare situaties. De aangenomen regels moeten dus billijk en doeltreffend zijn en tot snelle beslissingen van hoge kwaliteit leiden.

- Een dergelijke procedure en status opzetten in het kader van een gemeenschappelijk migratiebeleid in al zijn facetten (partnerschap met de landen van herkomst, eerlijke behandeling van de onderdanen van derde landen, beheersing van de migratiestromen). In het bijzonder:

- het specifieke karakter van de humanitaire toelating en van het recht op asiel in de Europese Unie behouden, ten opzichte van toegang om andere redenen;

- een evenwicht vinden tussen de absolute eerbiediging van het specifieke karakter van de humanitaire toelating en de legitieme doelstellingen van preventie en bestrijding van illegale immigratie.

In deze context denkt de Commissie dat de lidstaten beter toegerust zijn om datgene wat zich als echt misbruik van het asielstelsel voordoet te bestrijden, als zij een breed beleid ontwikkelen op het gebied van immigratiebeheersing. Dit beleid moet open en doorzichtig zijn, en beter rekening houden met de economische en demografische situatie in de lidstaten van de Unie. De complexe verbanden tussen die uiteenlopende dimensies worden nader verkend in een afzonderlijke mededeling.

- Beperken van de secundaire bewegingen die uitsluitend worden beïnvloed door de diversiteit van de toepasselijke regels. De onderlinge afwijkingen in het asielbeleid van de verschillende lidstaten moeten verdwijnen en er moet gestreefd worden naar gelijke voorwaarden om negatieve gevolgen voor de belangen van de lidstaten te voorkomen. Bovendien moeten vluchtelingen en personen die om bescherming vragen, erop kunnen rekenen dat hun aanvraag in grote lijnen op dezelfde voorwaarden wordt behandeld en dat ook voor bescherming en verblijf vergelijkbare voorwaarden gelden, ongeacht de lidstaat. Degenen die geen bescherming (meer) behoeven moeten eveneens een gelijkwaardige behandeling krijgen.

- De eerste fase die wordt bedoeld in de punten 14, 16 en 17 van de conclusies van Tampere en in het scorebord dat in het voorjaar van 2000 is gepresenteerd, beschouwen als het fundament waarop een gemeenschappelijke procedure en een uniforme status kunnen worden gebouwd.

- De vastgestelde regels baseren op het Verdrag en het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel naleven. Deze regels maken deel uit van de ontwikkeling van de Europese Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en moeten ertoe bijdragen dat het vrije verkeer van personen op zo groot mogelijke schaal wordt gegarandeerd.

- De betrokken internationale organisaties raadplegen, met name het UNHCR, op basis van verklaring nr. 17 van het Verdrag van Amsterdam.

### ***1.3 Werkingssfeer***

Rekening houdend met de gegevens over de toestroom, de in punt 1.1 genoemde elementen, de verschillende vormen van behoefte aan internationale bescherming, de bewoordingen van het Verdrag zelf en de conclusies van Tampere met betrekking tot het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, de bovengenoemde doelstellingen en met name de doelstelling inzake

doeltreffendheid en evenwicht, moeten de gemeenschappelijke procedure en de uniforme status gericht zijn op alle vormen van internationale bescherming, en niet alleen op die welke onder het Verdrag van Genève vallen.

De Commissie acht het van belang één punt onmiddellijk duidelijk te stellen: voor haar zijn de gemeenschappelijke procedure en de uniforme status niet bedoeld om de erkenning van de vluchtelingenstatus uit hoofde van het Verdrag van Genève of van vormen van subsidiaire bescherming te organiseren door middel van individuele positieve of negatieve beslissingen van een communautair orgaan. Die optie zou volledig onverenigbaar zijn met het evenredigheids- en het subsidiariteitsbeginsel. Bovendien zou daardoor een specifieke rechterlijke beroepsinstantie voor individuele beslissingen in het leven moeten worden geroepen.

In de context van een gemeenschappelijke procedure en een uniforme status zou in een tweede fase kunnen worden overwogen de mechanismen en de inhoud van de tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden verder uit te diepen. De in mei 2000 voorgestelde richtlijn heeft als doel door minimale, rechtvaardige en evenwichtige regels en mechanismen de lidstaten in staat te stellen het hoofd te bieden aan een dergelijke massale toestroom. De Commissie gaat in deze mededeling echter niet in op die problematiek.

## **DEEL II: VAN EEN BEPERKTE GEMEENSCHAPPELIJKE PROCEDURE NAAR EEN GEÏNTEGREERDE GEMEENSCHAPPELIJKE PROCEDURE**

### ***2.1 Procedurenormen van de tweede fase***

De doelstelling van het voorstel voor de richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus is het op korte termijn invoeren van een minimumniveau van harmonisatie van de ter zake toepasselijke regels in de Gemeenschap. De lidstaten worden niet verplicht uniforme procedures toe te passen. Zij behouden hun nationale stelsels, maar dienen bepaalde normen en voorwaarden wat betreft de bevoegde autoriteiten en de toepasselijke procedures in acht te nemen. Het betreft een eerste maatregel in die zin dat aan de lidstaten tevens de keuze wordt gelaten bepaalde normen al dan niet toe te passen in de procedures inzake subsidiaire bescherming voor de personen van wie wordt vastgesteld dat zij geen vluchtelingen zijn.

In de tweede fase impliceert de vaststelling van een gemeenschappelijke procedure een beperking van de mogelijkheid tot het maken van keuzes op de terreinen waar volgens de eerste fase nog een bepaalde flexibiliteit mogelijk was of de mogelijkheid bestond om van een aantal bepalingen af te wijken. Met het oog op het instellen van een gemeenschappelijke procedure zou het dan noodzakelijk zijn de aan de lidstaten verleende ruimte voor flexibiliteit te beperken wat betreft de aard en de bevoegdheden van de eerste instantie en de beroepsinstanties (bijvoorbeeld gemeenschappelijke definitie van onafhankelijkheid ten opzichte van de politieke autoriteiten), de toelatingsprocedures, de versnelde procedures en de procedures aan de grenzen. In de tweede plaats zouden de nationale interpretaties van flexibele normen, bijvoorbeeld op het gebied van termijnen, op elkaar afgestemd kunnen worden.

Vervolgens zou er nog beslist moeten worden over de toekomst van bepaalde begrippen, met name die van veilige landen van herkomst en veilige derde landen. Er zijn verschillende mogelijkheden: ofwel gemeenschappelijke lijsten aanvaarden, ofwel deze begrippen afschaffen. De uitbreiding van de Europese Unie is op dit punt een in aanmerking te nemen factor.



Ten slotte zal de noodzaak tot regelgeving met betrekking tot andere aspecten die niet onder de eerste fase vallen, moeten worden onderzocht (bijvoorbeeld: regels over de kwaliteit van de behandeling van de aanvragen en van de beslissingen, behandeling van de door de aanvrager overgelegde documenten, vertaling van de documenten, wijze en duur van het interview, hoorzitting bij beroepsprocedures).

## **2.2 *Eén procedure***

Een aantal lidstaten heeft al voor de "éénloketprocedure" gekozen en veel lidstaten die wijzigingen van hun wetgeving op het gebied van asiel voorbereiden, kiezen ook voor deze procedure. De "éénloketprocedure" heeft als doel het onderzoek van alle beschermingsbehoeften bij een en dezelfde instantie onder te brengen om de aanvrager te kunnen garanderen dat elke vorm van vervolging of risico in aanmerking wordt genomen, maar ook om de totale duur van de behandeling van het verzoek om internationale bescherming te bekorten. Naast het onderzoek naar de vluchtelingenstatus uit hoofde van het Verdrag van Genève, en in geval van afwijzing op die basis, onderzoekt de instantie het verzoek ook op grond van de aanvullende vorm(en) van bescherming. Dat is een andere werkwijze dan wanneer het verzoek door een instantie op grond van het Verdrag van Genève wordt onderzocht en er, in geval van verwerping van het beroep in laatste instantie, opnieuw een onderzoek moet plaatsvinden op basis van subsidiaire bescherming, in sommige gevallen door een andere autoriteit. Een éénloketprocedure zou in hoge mate kunnen bijdragen aan de gemeenschappelijke procedure.

Bij de invoering van een dergelijke procedure doen zich echter een aantal vragen voor:

- Bestaat het gevaar dat de waarde van de erkenning van de vluchtelingenstatus uit hoofde van het Verdrag van Genève wordt aangetast, en zo ja, hoe is dit dan te voorkomen; bijvoorbeeld door een bepaalde volgorde in het onderzoek voor te schrijven (waarbij een verzoek eerst moet worden getoetst aan de criteria van het Verdrag van Genève en het dossier moet worden afgesloten als aan die criteria is voldaan; pas als niet aan de criteria is voldaan wordt naar de andere behoeften aan bescherming gekeken) en door motiveringsverplichtingen op te leggen?
- Hoe wordt de beroepsprocedure geregeld en wat gebeurt er als een asielzoeker een afwijzing op grond van het Verdrag van Genève betwist, ook al is hem wel subsidiaire bescherming verleend?
- Moeten bepaalde belemmeringen voor verwijdering worden uitgesloten van deze procedure?

Om de werkzaamheden te verduidelijken zal de Commissie een studie over deze kwestie verrichten.

## **2.3 *Toegang tot het grondgebied***

### **2.3.1 Visa en controlemaatregelen aan de buitengrenzen**

Op het gebied van het beleid inzake visa en controle aan de buitengrenzen zou voor een bepaalde gemeenschappelijke aanpak gekozen kunnen worden om met het specifieke karakter van asiel rekening te kunnen houden. Terreinen die nader bestudeerd moeten worden, zijn de herinvoering van de visumplicht voor onderdanen van derde landen die normaal gesproken van die verplichting zijn vrijgesteld, om een plotselinge en massale toestroom te beteugelen, de vereenvoudiging van de visumprocedure in nog vast te stellen specifieke situaties, het

rekening houden met de behoefte aan internationale bescherming bij legitieme maatregelen ter bestrijding van illegale immigratie en mensensmokkel, naar analogie van wat in het kader van de protocollen bij het Verdrag van de Verenigde Naties inzake grensoverschrijdende georganiseerde misdaad wordt gedaan.

### 2.3.2 Buiten de Europese Unie ingediende asielverzoeken en hervestiging

De behandeling van het verzoek om bescherming in de regio van herkomst en de vergemakkelijking van de binnenkomst van vluchtelingen op het grondgebied van de lidstaten door een hervestigingsmechanisme zijn instrumenten die snel toegang tot bescherming bieden en voorkomen dat vluchtelingen het slachtoffer worden van netwerken van illegale immigratie en mensensmokkel of soms een aantal jaren moeten wachten voordat zij de vluchtelingen status krijgen.

Programma's voor hervestiging zijn er slechts in vier lidstaten van de Europese Unie; deze worden uitgevoerd in samenwerking met het UNHCR. De VS hebben in principe twee soorten asielprocedures: de ene voor spontane binnenkomst en de andere, met heel andere procedures, op basis van een programma voor hervestiging. Dit stoelt op een intensieve interne coördinatie tussen de verschillende betrokken overheidsorganen en op samenwerking met de NGO's en het UNHCR. Deze optie kan in de ogen van de Commissie slechts worden gekozen als aanvulling en kan niet ten koste gaan van de correcte behandeling van individuele verzoeken in het kader van spontane binnenkomst.

Voor het onderzoek van die opties in de context van een gemeenschappelijke asielprocedure moet een aantal vragen worden bestudeerd: de rol van de instanties in de lidstaten, van de diplomatieke vertegenwoordigingen in de regio's van herkomst, van de communautaire instellingen en van het UNHCR, de kosten en investeringen die hiermee zijn gemoeid, de voorwaarden voor de behandeling van de verzoeken, de keuze van de regio's of landen van herkomst, de werkingssfeer wat betreft de bescherming (uitsluitend vluchtelingen in de zin van het Verdrag van Genève of ook personen die een andere vorm van internationale bescherming behoeven), de quota's en verdeling tussen de lidstaten, de relatie tussen de in het kader van het hervestigingsprogramma ingediende verzoeken en "spontane" verzoeken in een lidstaat van de Europese Unie, enz... De Commissie zal haalbaarheidsstudies laten verrichten.

### ***2.4 De gevolgen voor de voorwaarden voor de opvang van asielzoekers***

Een gemeenschappelijke procedure impliceert op zichzelf niet een uniform stelsel inzake de voorwaarden voor de opvang van asielzoekers. De Commissie is van mening dat de noodzaak tot harmonisatie op het gebied van de voorwaarden voor opvang samenhangt met twee hoofddoelstellingen: de asielzoekers in de hele Gemeenschap een gelijkwaardig niveau van levensomstandigheden bieden (onafhankelijk van de lidstaat waar zij zich bevinden) en secundaire bewegingen vermijden die zouden ontstaan wanneer de voorwaarden in de lidstaten verschillen. Als eerste stap zal de Commissie begin 2001 een wetgevingsvoorstel indienen.

Vervolgens moet worden onderzocht of het, indien de bovengenoemde doelstellingen door middel van gemeenschappelijke minimumnormen inzake de voorwaarden voor de opvang zijn verwezenlijkt, nog nodig is aanvullende stadia uit te stippelen voor de standaardisering van de nationale opvangregelingen op basis van dezelfde methode die in punt 2.1 is beschreven (beperking van de keuzemogelijkheden, op elkaar afstemmen van nationale interpretaties van flexibele normen, invoering van nieuwe elementen). Een gemeenschappelijke procedure zal inhouden dat, alvorens een eindbeslissing over de behoefte aan bescherming wordt genomen,

een groter aantal personen onder de werkingssfeer van de opvangregelingen zal vallen, met name als voor de "éénloketprocedure wordt gekozen. Alle personen die om internationale bescherming vragen (en niet alleen asielzoekers uit hoofde van het Verdrag van Genève) zouden namelijk dezelfde procedure doorlopen en zouden dus qua opvang dezelfde behandeling moeten krijgen.

## ***2.5 Verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek: criteria en mechanismen***

De aanneming van een gemeenschappelijke procedure en van een uniforme status zou ertoe moeten bijdragen dat de vraag inzake de solidariteit tussen de lidstaten op een totaal andere manier wordt gesteld. Een dergelijk gemeenschappelijk kader zou immers naar verwachting leiden tot inperking van de gevolgen van "asylum shopping", momenteel een veelgehoord punt van kritiek, en van de daarmee samenhangende secundaire bewegingen. De Commissie is zich er niettemin van bewust dat solidariteit ook nu al geboden is. Een eerste antwoord is daarop gegeven door de totstandbrenging van het Europees Vluchtelingenfonds, en het debat zou moeten worden voortgezet in het kader van de onderhandelingen over het voorstel voor een richtlijn betreffende de tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden.

De invoering van gemeenschappelijke normen op het gebied van de voorwaarden voor opvang, de asielprocedures en de voorwaarden voor toelating tot internationale bescherming kan de secundaire bewegingen dus beperken. Maar daarmee is de noodzaak nog niet vervallen om heldere en doeltreffende mechanismen in het leven te roepen om te bepalen waar de verantwoordelijkheid voor de behandeling van het asielverzoek ligt. Er zullen altijd factoren blijven bestaan waardoor de stroom asielzoekers zich ongelijk over de lidstaten verspreidt: taal, aanwezigheid van verwanten of een gemeenschap van dezelfde herkomst, enz. De Commissie werkt momenteel aan de evaluatie van de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst van Dublin en zal in het voorjaar van 2001, in een eerste fase, een communautair instrument voorstellen als opvolger van die Overeenkomst. Daarbij kunnen verschillende oplossingen worden overwogen, die in het werkdocument van de diensten van de Commissie SEC (2000)522 zijn beschreven.

Het is waarschijnlijk dat het instrument dat de Overeenkomst van Dublin moet opvolgen aansluit bij de beginselen waarop die Overeenkomst is gebaseerd en daarin aan de ervaring ontleende verbeteringen aanbrengt. In de context van de instelling van een gemeenschappelijke procedure en een uniforme status zou echter, meer dan nu het geval is, gedacht kunnen worden aan een stelsel waarin het enige criterium de plaats is waar het verzoek is ingediend, in combinatie met een eenvoudig, door Eurodac doeltreffend werkend mechanisme voor terugname.

## ***2.6 Terugkeer***

Een beleid inzake terugkeer of doeltreffende verwijdering is absoluut noodzakelijk voor de geloofwaardigheid van het gemeenschappelijke asielstelsel en voor de gemeenschappelijke procedure. Wanneer een verzoeker om bescherming een eerlijke en volledige procedure heeft gekregen, waarin alle internationale beschermingsbehoeften en de belemmeringen voor terugkeer zijn onderzocht, wanneer zijn aanvraag is afgewezen en wanneer er verder geen recht op verblijf meer bestaat, moet hij het grondgebied verlaten en terugkeren naar zijn land van herkomst of naar een derde land. Gebeurt dat niet, dan wordt de hele procedure inzake toelating en behandeling van het asielverzoek op losse schroeven gezet, met name wanneer veel mensen onterecht een verzoek indienen. De daadwerkelijke tenuitvoerlegging van dit

terugkeerbeginsel draagt bij tot de doeltreffendheid en de bescherming van de integriteit van het asielstelsel. Indien nodig zouden gemeenschappelijke beginselen op EU-niveau opgesteld kunnen worden.

Aan vrijwillige terugkeer moet prioriteit worden gegeven. Derhalve spreekt de Commissie de hoop uit dat het Europees Vluchtelingenfonds een prikkel zal vormen voor de ontwikkeling van programma's op dit gebied. Waar nodig moet naast vrijwillige terugkeer niettemin ook gedwongen terugkeer mogelijk zijn, om het asielstelsel en het daadwerkelijke verwijderingsbeleid geloofwaardig te maken.

Het kan voorkomen dat erkende vluchtelingen of personen die een vorm van internationale bescherming genieten, vrijwillig willen terugkeren, hoewel zij wettelijk nog recht op verblijf in het land van opvang hebben. Hoewel het hierbij gaat om een persoonlijke wens het land van opvang te verlaten, kan dit op passende wijze door de Gemeenschap worden ondersteund. Tevens zouden, indien nodig, gemeenschappelijke richtsnoeren op EU-niveau kunnen worden aangenomen om een dergelijke terugkeer gecoördineerd te begeleiden.

### **DEEL III: EEN OF MEER UNIFORME STATUSSEN DIE IN DE HELE UNIE GELDIG ZIJN**

#### ***3.1 Gemeenschappelijke interpretatie van de vluchtelingenstatus en van de behoefte aan internationale bescherming***

De Commissie zal in 2001 met wetgevingsvoorstellen komen voor de onderlinge aanpassing van de regels inzake de erkenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus en inzake de vormen van subsidiaire bescherming die een passende status bieden. Na afloop van die eerste fase, en zonder vooruit te lopen op het resultaat, dient onderzocht te worden of er mechanismen in het leven kunnen worden geroepen om eventueel nog resterende verschillen te corrigeren of om uiteenlopende interpretaties van de communautaire normen te voorkomen.

Iemand die om bescherming verzoekt, moet er redelijk zeker van kunnen zijn dat hij, ongeacht de lidstaat waartoe hij zich wendt, gelijkwaardige kansen heeft op passende bescherming. In deel IV zijn elementen te vinden die kunnen bijdragen tot het beperken van verschillen in interpretatie. Wat de status betreft, zou een van de mogelijkheden kunnen zijn dat de lidstaten ten minste één vorm van subsidiaire bescherming moeten kunnen bieden, zodat een persoon die deze status verkrijgt, terwijl hij in een andere lidstaat mogelijk een vluchtelingenstatus zou hebben verkregen, niet ernstig benadeeld wordt. Het niveau van de aan de subsidiaire bescherming verbonden rechten is derhalve van het allergrootste belang.

Voor de doeltreffendheid van het gemeenschappelijke stelsel is het essentieel dat de lidstaten de vaststelling van de behoeften aan bescherming en de voorwaarden voor de beëindiging van die bescherming op elkaar afstemmen, vooral als men wil streven naar wederzijdse erkenning van negatieve beslissingen en van samenwerking bij de tenuitvoerlegging van die beslissingen. Een gemeenschappelijke interpretatie van de redenen die de beëindiging van een vorm van bescherming rechtvaardigen is dus cruciaal. Wanneer bijvoorbeeld de subsidiaire bescherming van een grote groep personen uit een en hetzelfde derde land door de ene lidstaat zou worden beëindigd en door de andere niet, zou dat als negatief effect secundaire bewegingen tot gevolg hebben en het hele idee van een uniforme in de gehele Unie geldige status ondermijnen.

Het onlangs door het UNHCR in gang gezette proces van mondiale raadplegingen zal natuurlijk van invloed zijn op het proces dat in de Europese Unie in gang is gezet.

### **3.2 De contouren van de persoonlijke uniforme status(sen)**

#### 3.2.1 De vluchtelingenstatus van Genève opnemen in het gemeenschapsrecht?

Alle partijen bij het Verdrag van Genève dienen de vluchtelingenstatus te erkennen. De rechten en voordelen van vluchtelingen in de zin van het Verdrag van Genève zijn in dat Verdrag vastgelegd en zijn bindend in de lidstaten. Het gaat dus niet om vervanging van die rechten door een "regionaal" stelsel, maar om opneming ervan, indien nodig, in het gemeenschapsrecht, met name met het oog op de harmonisatie van de rechten van onderdanen van derde landen, de doelstelling inzake de uniforme toepassing van die rechten, het vrije verkeer en het recht op verblijf in een andere lidstaat, alsmede de geboekte vooruitgang van de Gemeenschap op het gebied van de grondrechten.

#### 3.2.2 Een of meer subsidiaire statussen

Hoewel de vluchtelingenstatus in het Verdrag van Genève niet noodzakelijkerwijs definitief is, is de beschermingsbehoefte waaraan de vormen van subsidiaire bescherming beantwoorden, vaker van tijdelijker aard. Zij voorzien bovendien vaak in individuele beschermingsbehoeften die uiterst specifiek kunnen zijn, en tegelijkertijd in collectieve situaties (bijvoorbeeld een algemene toestand van geweld). Er zouden derhalve verscheidene uniforme vormen van bescherming overwogen kunnen worden met variaties ten aanzien van de beëindiging. Onderzocht dient te worden of de met de subsidiaire vormen van bescherming samenhangende rechten verschillend moeten zijn afhankelijk van de motieven voor toelating of van de duur daarvan en of die variaties het asielstelsel niet nodeloos ingewikkeld zouden maken.

#### 3.2.3 Eén status

Eén status, op grond waarvan aan vluchtelingen die op grond van het Verdrag van Genève worden erkend en aan personen die subsidiaire bescherming genieten dezelfde soorten rechten worden verleend, zou de praktijk en het stelsel kunnen vereenvoudigen, maar ook een aanvulling kunnen zijn op "eenloketprocedure", met name om te voorkomen dat systematisch beroep wordt ingesteld na een afwijzing van de erkenning op basis van het Verdrag van Genève. Onderzocht dient te worden hoe vermeden kan worden dat een dergelijke status de rechten die samenhangen met de conventionele vluchtelingenstatus aantast, waarbij de meest voor de hand liggende oplossing is, dezelfde soort rechten toe te kennen als die welke met name in het Verdrag van Genève worden toegekend. Tevens kan de kwestie van de variaties wat betreft de duur van het verblijf onderzocht worden.

### **3.3 Documenten, rechten, vrij verkeer en recht op verblijf in een andere lidstaat**

De rechten die gelden voor onderdanen van derde landen die legaal in de Europese Unie verblijven, moeten als referentiebasis dienen voor de rechten die worden toegekend aan degenen die bescherming genieten. Die rechten moeten op hun beurt weer vergelijkbaar zijn met die van de burgers van de Unie. Daarbij zal echter moeten worden onderzocht in hoeverre bij de rechten die worden toegekend aan personen die bescherming genieten, rekening moet worden gehouden met specifieke aspecten in verband met de toestand van bescherming, de kwetsbaarheid van de betrokken personen en het feit dat zij niet geheel vrijwillig ervoor gekozen hebben hun land van herkomst te verlaten.

Toegang tot werk, al of niet in loondienst, voorwaarden voor de verkrijging of vrijstelling van een werkvergunning, toegang tot sociale rechten (sociale bescherming en bijstand), tot

onderwijs, tot gezondheidszorg (waarvoor soms een speciale aanpak nodig is vanwege de kwetsbaarheid van bepaalde beschermde personen als gevolg van een verleden van politieke vervolging of gevangenisverblijf, marteling en de vluchtomstandigheden), zijn aspecten van de status die geharmoniseerd moeten worden, evenals gezinshereniging en de status die aan de herenigde gezinsleden wordt verleend. De Commissie heeft in december 1999 op dit laatste gebied al voorstellen gedaan.

Het bestaan van of meer uniforme statussen houdt eveneens in dat de voorwaarden voor de duur, het formaat en de verlenging van verblijfs- en reistitels moeten worden geharmoniseerd.

Er moet worden gekeken naar de voorwaarden voor verblijf in een andere lidstaat. In het geval van een verdragsvluchteling die in aanmerking komt voor langdurig verblijf zou de uniforme status die in de hele Unie geldig is, bijvoorbeeld kunnen leiden tot de mogelijkheid om zich na een aantal jaren in een andere lidstaat te vestigen of daar een studie of een opleiding te gaan volgen. De voorwaarden zouden gelijkwaardig moeten zijn aan die welke gelden voor de burgers van de Europese Unie (er zouden voorwaarden inzake inkomsten of werk moeten worden geëist). In dit verband zal men zich moeten buigen over de overdracht van bescherming van de ene lidstaat naar de andere en de beëindiging van de bescherming, alsmede over de manier waarop bij zo'n verandering van verblijfplaats informatie of het dossier dat bij de behandeling van de aanvraag van de vluchteling is aangelegd, kan worden overgedragen. Het is de vraag of alle overdrachtsmechanismen zoals vastgesteld in de Europese Overeenkomst inzake de overdracht van verantwoordelijkheid voor vluchtelingen<sup>2</sup> of waarover eventueel bilaterale overeenkomsten tussen lidstaten bestaan, nog noodzakelijk zijn in het kader van een uniforme status die geldig is in de hele Unie. De Commissie zal over dit onderwerp een studie verrichten.

De verleende rechten sluiten de toepassing van maatregelen inzake handhaving van de openbare orde en de nationale veiligheid van de lidstaten niet uit, waarbij in elk geval het beginsel van niet-uitzetting of -terugleiding in acht dient te worden genomen.

In de context van de uniforme status moet ook worden ingegaan op de strijd tegen discriminatie op grond van artikel 13 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. De Commissie wijst er met name op dat de Gemeenschap zich er na de overeenstemming in de Raad over het pakket maatregelen inzake niet-discriminatie toe heeft verbonden het beginsel van gelijke behandeling, zonder onderscheid naar ras, etnische herkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid toe te passen. De twee richtlijnen die dit beginsel ten uitvoer leggen, zijn ook van toepassing op onderdanen van derde landen en op staatlozen die legaal in de Unie verblijven en bieden dus al een goede basis voor de bescherming van personen die internationale bescherming genieten.

### **3.4 *Integratie en toegang tot de nationaliteit***

Voor vluchtelingen en personen die bescherming genieten, zou een integratiebeleid moeten worden ontwikkeld waaraan zij zelf kunnen bijdragen en dat leidt tot gelijke kansen in alle lidstaten, waarbij de diversiteit en het specifieke karakter van met name in de lokale gemeenschappen en de burgermaatschappij ontwikkelde initiatieven, wordt gerespecteerd. Het recht op werk is duidelijk cruciaal op dit gebied, maar moet soms vergezeld gaan van gerichte maatregelen om de personen die bescherming genieten, te helpen bij hun integratie op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld door speciale maatregelen op het gebied van onderwijs en

---

<sup>2</sup> Raad van Europa, Straatsburg 1980; niet alle lidstaten van de Europese Unie zijn partij bij deze overeenkomst.

opleiding. Nationale maatregelen kunnen worden begeleid door communautaire initiatieven zoals het Equal-programma of het Europees Vluchtelingenfonds. De Europese Unie moet alle talenten van vluchtelingen, waaronder die op het gebied van werk en beroep, kunnen benutten.

Tegelijkertijd moeten de inburgeringsmaatregelen in evenwicht zijn met de noodzaak om voor sommige vluchtelingen en personen die bescherming genieten, de terugkeer naar hun land van herkomst voor te bereiden. Tevens zou er een gemeenschappelijke aanpak kunnen worden ontwikkeld om te zorgen voor een duurzame oplossing wanneer na een bepaald aantal jaren geen terugkeer naar het land van herkomst meer mogelijk is.

Het EG-Verdrag bevat geen bepaling over de toegang tot de nationaliteit. Toch onderschrijft de Europese Raad in de conclusies van Tampere de doelstelling dat onderdanen van derde landen die reeds gedurende lange tijd legaal in de Unie verblijven, de nationaliteit moeten kunnen verkrijgen van de lidstaat van verblijf. Krachtens het Verdrag van Genève moeten de staten die partij zijn de naturalisatie vergemakkelijken (artikel 34). De Commissie staat positief tegenover een gemeenschappelijke discussie hierover. Hierbij zou op termijn ook kunnen worden gesproken over de mogelijkheid een vorm van burgerschap aan te bieden, die is gebaseerd op het EG-Verdrag en geïnspireerd op het Handvest van de grondrechten, en die bestaat uit rechten en verplichtingen voor onderdanen van derde landen.

Voor een succesvolle maatschappelijke integratie van vluchtelingen en andere personen die bescherming genieten is een gunstig politiek klimaat noodzakelijk. In het recente verleden hebben zich in een aantal lidstaten racistische en xenofobe reacties voorgedaan die veelal gericht waren tegen vluchtelingen en asielzoekers. De politiek verantwoordelijken en de media hebben een essentiële taak als het gaat om de vorming van de publieke opinie en moeten zich onthouden van uitlatingen die door racisme overheerste gevoelens opwekken.

#### **DEEL IV: GEMEENSCHAPPELIJKE ANALYSES**

De in de delen II en III uiteengezette elementen vergen een grondige inzet op het gebied van informatie, beoordeling, statistische gegevens en integratie van bepaald aspecten van het buitenlands beleid opdat de gemeenschappelijke procedure en de uniforme status door gemeenschappelijke analyses worden gesteund.

##### ***4.1 Gemeenschappelijke informatie, uitwisseling en beoordeling***

De nationale autoriteiten en de beroepsinstanties moeten toegang hebben tot talrijke bronnen van informatie en evaluatie, zodat zij de op communautair niveau vastgestelde normen en beginselen kunnen toepassen en de risico's, de beschermingsbehoeften en de omstandigheden in de landen van herkomst op dezelfde wijze kunnen beoordelen, betere beslissingen kunnen nemen, praktijken kunnen vergelijken en de beste daarvan kunnen overnemen. Daartoe moeten gemeenschappelijke regels worden opgesteld over de uitwisseling van informatie over de landen van herkomst en de landen van doorreis, en moet een geharmoniseerd beleid worden ontwikkeld ten aanzien van het doel van die informatie in individuele beslissingen en in de asielprocedure in het algemeen, en ten aanzien van de consequenties van die informatie voor het onderzoek van de aanvragen.

Door gemeenschappelijke regels voor de uitwisseling van informatie zouden de instanties van de lidstaten in vertrouwen informatie kunnen uitwisselen die in de landen van herkomst en van doorreis is verzameld over de algemene situatie in die landen en de schendingen van de mensenrechten die daar plaatsvinden. Daartoe zouden netwerken voor permanente contacten

moeten worden opgezet en zouden er, voor zover nodig, dagelijks contacten moeten zijn tussen de gerechten van eerste aanleg die in de Europese Unie belast zijn met de behandeling van aanvragen en de ambassades van de lidstaten in het buitenland. Ter verdere voorbereiding van een gemeenschappelijke aanpak zouden in een later stadium initiatieven kunnen worden genomen voor het opstellen van gemeenschappelijke verslagen op basis van een groot aantal informatiebronnen, waaronder internationale en niet-gouvernementele organisaties.

Deze uitwisseling van informatie is pas zinvol als het resultaat beschikbaar is voor de "caseworkers" van de gerechten van eerste aanleg om in individuele gevallen beslissingen te kunnen nemen. Er zouden gemeenschappelijke regels kunnen worden opgesteld over de vertrouwelijkheid en over de verwijzingen naar de bronnen in de beslissingen.

Naast de verzameling, de verspreiding en het gebruik van die informatie in de beslissingen zou overwogen kunnen worden mechanismen te ontwikkelen om gezamenlijk te bekijken welke gevolgen de informatie heeft voor de behandeling van de verschillende gevallen. Een gemeenschappelijke beoordeling van de risico's voor bepaalde categorieën asielzoekers zou tot richtsnoeren op Europees niveau kunnen leiden. Dat impliceert een zeer nauwe samenwerking tussen nationale overheden. Deze mechanismen zouden eventueel tot beschikkingen van de Raad kunnen leiden, waarin groepen of omstandigheden worden aangegeven waarvoor speciale risico's of juist geen risico's zouden gelden. Die beschikkingen zouden niet automatisch recht op bescherming geven of tot automatische afwijzing leiden, maar zij zouden verhelderend kunnen werken voor de dagelijkse praktijk van de met de behandeling van de aanvragen belaste autoriteiten.

Nieuwe samenwerkingsmechanismen tussen de nationale overheden, de instanties die de aanvragen behandelen en de beroepsinstanties zijn onontbeerlijk. Die mechanismen kunnen als doel hebben: uitwisseling en compilatie van informatie (ook met gebruikmaking van instrumenten voor geautomatiseerde uitwisseling), analyse van de statistische gegevens, waarschuwingssystemen, snelle kennisneming van de nationale en communautaire beslissingen en jurisprudentie, uitwisseling van goede praktijken, casestudies tot en met "sentencing"<sup>3</sup>, bij- en nascholing van het personeel dat de aanvragen behandelt, gemeenschappelijke beoordeling van de situatie in de landen van herkomst of doorreis en van de specifieke situaties waarin sprake is van vervolging of van behoefte aan internationale bescherming. Een doelstelling voor de lange termijn zou een database voor de informatiebronnen in combinatie met een vertaaldienst kunnen zijn. De genoemde doelstellingen zullen door de Commissie in aanmerking genomen worden bij de uitwerking van het instrument voor administratieve samenwerking dat in 2002 het Odysseus-programma (dat in 2001 afloopt) zal opvolgen.

In 1992 heeft de Raad een informele groep in het leven geroepen voor gegevensuitwisseling en beraad, zonder beslissingsbevoegdheid, het CIBGA<sup>4</sup> genoemd. Het CIBGA was bedoeld om de coördinatie en de harmonisatie van het asielbeleid en van de werkwijzen te vergemakkelijken. De Commissie participeert in de werkzaamheden. Men kan zich afvragen of het CIBGA nog beantwoordt aan de behoeften van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel en in het bijzonder aan die van een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status. Het lijkt er namelijk op dat de mogelijkheid om tot gemeenschappelijke beoordelingen te komen steeds kleiner wordt en dat het resultaat van de werkzaamheden het personeel dat de asielverzoeken rechtstreeks behandelt nauwelijks bereikt.

---

<sup>3</sup> Techniek waarmee verschillen in jurisprudentie gecorrigeerd kunnen worden

<sup>4</sup> Centrum voor informatie, beraad en gegevensuitwisseling inzake asielaangelegenheden



#### **4.2 Een dossier met grote prioriteit: de verzameling van statistische gegevens**

De opstelling en uitvoering van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel vergen een gedegen analyse van de omvang van de migratiestromen, van de herkomst daarvan en van de kenmerken van de verzoeken om bescherming en de reacties daarop. Die analyse moet ertoe bijdragen dat in het asielbeleid adequate instrumenten kunnen worden ontwikkeld of dat sneller en eerder op de toestroom kan worden gereageerd, of dat waar nodig het beleid wordt herzien. Op EU-niveau is in het kader van het CIBGA langzamerhand met het verzamelen van statistische gegevens op het gebied van asiel begonnen. Medio 1998 heeft de Raad de Commissie belast met het verzamelen, waarbij ook gewerkt moest worden aan meer onderlinge afstemming van de begrippen die daaraan ten grondslag liggen. De verzameling is beperkt toegankelijk, maar Eurostat publiceert alle openbare gegevens met name in zijn database New Cronos, die voor iedereen toegankelijk is.

Hoewel het verzamelen geleidelijk verbetert, zijn er nog de nodige gebreken. In de eerste plaats komt daarbij uiteraard naar voren dat er geen gemeenschappelijke procedure en vergelijkbare statussen zijn. Maar dat verklaart niet alles. Het statistische dossier wordt in veel lidstaten nog niet als prioriteit erkend. In een paar lidstaten beschikken de nationale autoriteiten, zelfs in een zuiver nationaal kader, slechts over een oppervlakkig overzicht van de gegevens op het gebied van asiel, bij gebrek aan hulpmiddelen of omdat bepaalde gegevens niet worden verzameld. Gegevens worden laat en onvolledig, zelfs helemaal niet aan de Commissie geleverd. De eerste uitvoeringsfasen van het Europees Vluchtelingenfonds hebben op het gebied van de verdeling van de middelen tussen lidstaten talloze problemen opgeleverd, eerst wat betreft het leveren van de gegevens, vervolgens wat betreft het vergelijken daarvan op een zinvolle manier.

Naast de verbeteringen in het proces van de gegevensverzameling op basis van de reeds door de Commissie verrichte evaluatie, lijkt het moment te zijn gekomen voor strategisch beraad over de behoefte aan statistische ondersteuning bij het nemen van beslissingen en bij de ontwikkeling van analysecapaciteit. In die context zou een goede samenwerking met internationale organisaties, zoals het UNHCR of de intergouvernementele consultaties (IGC te Genève) die ook statistische werkzaamheden uitvoeren, eveneens nuttig zijn voor de Europese Unie.

#### **4.3 Aspecten van buitenlands beleid**

Een gemeenschappelijke procedure en een uniforme status impliceren een nog grotere inzet van de middelen op het gebied van buitenlands beleid waarover de Unie beschikt, bijvoorbeeld bij het verzamelen en uitwisselen van informatie over de landen van herkomst, het toezicht op de toestroom, de mensenrechtensituatie, en het toezicht op de wederopbouw en op de humanitaire hulp in de landen of regio's van herkomst. Hiervoor zou de hulp van de diplomatieke vertegenwoordigingen van de Unie ingeroepen kunnen worden.

Onderzoek van de exacte situatie van een land of gebied van herkomst volgens een geïntegreerde methode kan nieuwe gegevens opleveren voor de autoriteiten die de aanvragen behandelen.

Ten slotte zouden de gemeenschappelijke procedure en de uniforme status ertoe kunnen leiden dat de externe bevoegdheden van de Gemeenschap verder worden uitgediept.

## **DEEL V: EEN MOGELIJKE OPZET EN EEN ONDERZOEKSMETHODE**

### ***5.1 Het begrip "op termijn"***

In het kader van de voorbereiding van de Europese Raad van Tampere had de Commissie zich uitgesproken voor de instelling van één Europees asielstelsel. De Europese Raad heeft bepaald dat er wat betreft het Europees asielstelsel eerst een eerste fase zou moeten zijn (op korte termijn) en vervolgens een tweede fase (op termijn). Volgens de wetgevingsagenda van de Europese Unie zou de Raad met ingang van het jaar 2001, op basis van de voorstellen van de Commissie, blijk moeten kunnen geven van zijn capaciteit om zijn verplichtingen op korte termijn die voortvloeien uit het Verdrag, het actieplan van Wenen en de conclusies de Tampere, ten uitvoer te leggen. Het is noodzakelijk de instrumenten vóór 1 mei 2004 aan te nemen en om te zetten in nationaal recht.

De levensduur van de normen die nu zijn voorgesteld of waaraan wordt gewerkt, moet toereikend zijn voor een eerste convergentiegolf en om er een aantal lessen uit te kunnen trekken, eventueel mede op basis van de eerste communautaire jurisprudentie op dit gebied. Deze opmerkingen impliceren niet dat de instrumenten van de eerste fase voorbijgaan aan de doelstelling op termijn. Het ambitieniveau van de voorgestelde eerste minimumnormen is en blijft hoog. De Commissie heeft bij elk van haar voorstellen rekening gehouden met mogelijke verbanden met latere fasen.

Het tempo van de werkzaamheden zal de duur van de eerste fase bepalen. De Raad kan echter altijd, als hij dat wenselijk acht, de tweede fase eerder in laten gaan.

Kunnen een gemeenschappelijke procedure en een uniforme status op basis van de huidige tekst van het Verdrag worden opgesteld? In de ogen van de Commissie houdt het begrip minimumnormen niet noodzakelijkerwijs in dat de doelstellingen ten aanzien van de omvang van de maatregelen op basis van het Verdrag weinig ambitieus zijn. We moeten echter beseffen dat een adequaat antwoord op het mandaat van de Europese Raad van Tampere een ruime interpretatie van het begrip minimumnormen vereist.

### ***5.2 De middelen***

De Commissie is van mening dat een gemeenschappelijke procedure en een uniforme status niet alleen door wetgevingsinstrumenten en -technieken ondersteund dienen te worden. Zij heeft een pakket instrumenten en acties vastgesteld waarvan de uitwerking geleidelijk de inhoud zal kunnen bepalen van de gemeenschappelijke procedure en uniforme status. Tot die instrumenten en acties behoren:

- de initiatieven van de eerste fase. De gewenste harmonisatie zal al in de eerste fase typische kenmerken van het gemeenschapsrecht krijgen. Regelmatig moeten verslagen over de tenuitvoerlegging (voorzien in de bepalingen van de basisbesluiten) worden opgesteld. De Commissie kan ook ad hoc-bijeenkomsten van deskundigen organiseren.

- het functioneren van contactcomités of coördinatiegroepen die zijn opgericht voor het toezicht op de toepassing van de wetgevingsinstrumenten (zie de recente voorstellen over tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en over de asielprocedures). Die comités kunnen de omzetting en de geharmoniseerde tenuitvoerlegging van de normen vergemakkelijken door middel van regelmatig overleg over de praktische problemen die kunnen ontstaan. Zij kunnen overleg tussen de lidstaten over strengere of

aanvullende maatregelen die zij wellicht op nationaal niveau hebben genomen, vergemakkelijken.

- de ontwikkeling van jurisprudentie op het niveau van de nationale en Europese rechterlijke instanties. De controle op de toepassing van het gemeenschapsrecht (aanmelding door de lidstaten van nationale maatregelen, behandeling van klachten, inbreuken en jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen) zal een verhoogd convergentie- en harmonisatie-effect hebben ten gunste van de gemeenschappelijke procedure en de uniforme status.

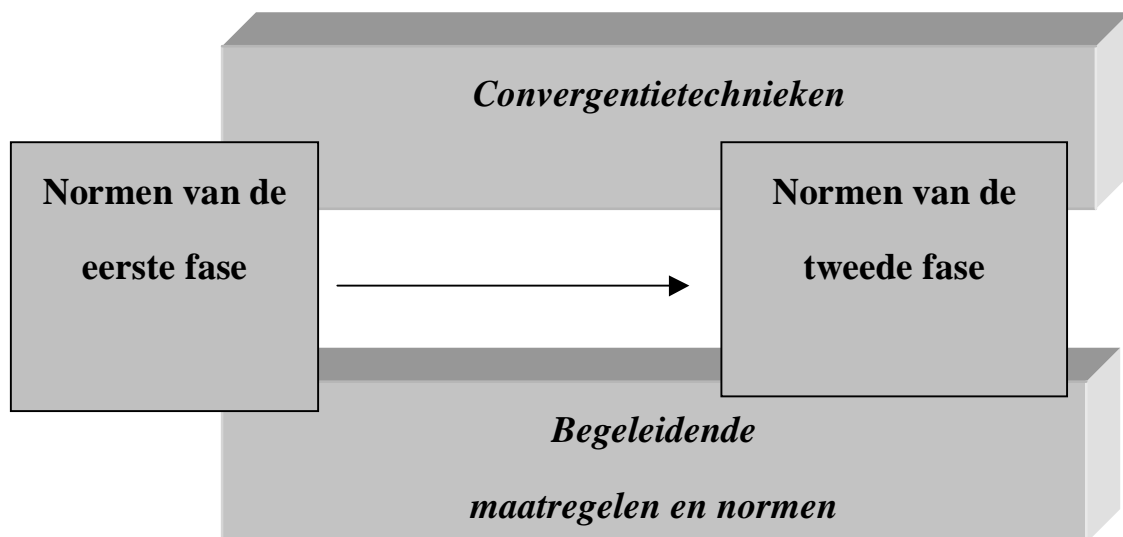
- studies met betrekking tot een aantal opties;

- ontwikkeling van analyse-instrumenten;

- ontwikkeling van administratieve samenwerkingsverbanden.

De Commissie zou zich ertoe kunnen verplichten elk jaar de balans op te maken van de voortgang bij de tenuitvoerlegging van deze verschillende acties en daarover aanbevelingen uit te brengen voor toekomstige acties.

Weliswaar moet het specifieke karakter van de humanitaire toegang in de Europese Unie worden gehandhaafd, maar dat vormt geen belemmering om in de door de Gemeenschap aangenomen regels of maatregelen gebruik te maken van gemeenschappelijke instrumenten voor toelating en verblijf van onderdanen van derde landen, wanneer er geen enkele geldige reden bestaat om onderscheid te maken. Dat is overigens altijd het uitgangspunt geweest van de Gemeenschap, bijvoorbeeld bij de opnemings van vluchtelingen in de werkingssfeer van de verordening van 1971 betreffende de sociale zekerheid<sup>5</sup>, en ook van de Commissie toen zij onlangs haar voorstel voor een richtlijn over gezinshereniging heeft ingediend. Opnemings in de werkingssfeer van een instrument of aanknopings zijn hier de aangewezen manieren.



---

<sup>5</sup>Verordening (EEG) nr.1408/71 betreffende de toepassing van de sociale zekerheidsregelingen op werknemers of zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen, PB nr. L 28 van 30/01/97 (geconsolideerde versie).

### ***5.3 Het partnerschap met het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen en met de burgermaatschappij***

Het UNHCR zal geraadpleegd moeten worden over de initiatieven van de Europese Unie met betrekking tot een gemeenschappelijke procedure en een uniforme status. De Commissie merkt op dat het UNHCR tegelijkertijd met een proces van mondiale raadplegingen is begonnen over de versterking van het stelsel van internationale bescherming en dat de Europese discussie over de gemeenschappelijke procedure en de uniforme status deel uitmaakt van dit proces. Voorts moet worden nagedacht over de specifieke rol van het UNHCR bij de tenuitvoerlegging van de onderdelen (normen of mechanismen) van de gemeenschappelijke procedure en de uniforme status.

Een gemeenschappelijke procedure en een uniforme status moeten leiden tot een nadere bezinning op de relatie tussen de Gemeenschap, het Verdrag van Genève en de internationale organen die referentieteksten opstellen op het gebied van bescherming (zoals het Uitvoerend Comité van het UNHCR, het Internationale Comité van het Rode Kruis). Steeds zullen gemeenschappelijk standpunten moeten worden vastgesteld. De gemeenschappelijke procedure en de uniforme status zouden tot gevolg kunnen hebben dat de bevoegdheden op het gebied van buitenlands beleid van de Gemeenschap verder worden ontwikkeld.

Ten slotte moeten ook de vertegenwoordigers van de burgermaatschappij, verenigingen, niet-gouvernementele organisaties en lokale overheden en lokale gemeenschappen partners worden van dit nieuwe stelsel als intermediairs en contactpunten voor de asielwaarden in Europa.

### ***5.4 Degelijke follow-up van de mededeling***

Het invoeren van een gemeenschappelijke asielprocedure en van een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend, is een van de meest ambitieuze doelstellingen die door de staatshoofden en regeringsleiders zijn vastgesteld en een van de sleutelementen van de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Het gaat immers om het concreet vertalen van de fundamentele waarden, waardoor de mensen die daarvan elders in de wereld verstoken zijn, worden aangetrokken. Deze stap voorwaarts, die is gegrondvest op de internationale instrumenten op het gebied van de rechten van de mens en met name op het Verdrag van Genève, zal uiteindelijk leiden tot de invoering van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, dat wordt gekenmerkt door eenvoud, billijkheid, doorzichtigheid, doeltreffendheid en snelheid, de kenmerken die vaak slechts ogenschijnlijk met elkaar in tegenspraak zijn. Dit zal onvermijdelijk gevolgen hebben voor andere aspecten van het asielbeleid, met name voor de wijze waarop de solidariteit tussen de lidstaten concreet vorm krijgt en voor de voorwaarden voor opvang en inburgering. Voor deze nieuwe structuur moeten nieuwe analyse-instrumenten worden ontwikkeld en moet de administratieve samenwerking worden versterkt, waarbij nuttig gebruik zal worden gemaakt van de eerste initiatieven tot toenadering die na de goedkeuring van de conclusies van Tampere zijn genomen. Hoewel de basis ervan zorgvuldig voorbereid dient te worden, moet worden gestreefd naar een snelle verwezenlijking van de doelstelling, want het is thans van cruciaal belang om het asielrecht te consolideren in deze snel veranderende wereld aan het begin van het nieuwe millennium.

De Commissie wil door deze mededeling voldoen aan de opdracht die haar door de Raad in punt 15 van de conclusies van Tampere was gegeven. Zij is van mening dat de bevoegde instanties vanaf nu vastberaden en regelmatig moeten discussiëren opdat er duidelijke richtsnoeren kunnen worden vastgesteld. Het is wenselijk dat de Europese Raad, die de deze

opdracht heeft gegeven, zich daarmee in elk geval bezighoudt bij het tussentijdse onderzoek in december 2001 in Brussel en eventueel aan de vooravond van het einde van de in artikel 67 van het EG-Verdrag bepaalde overgangperiode. Tevens zou op het niveau van de Raad jaarlijks een strategische follow-up, zoals bedoeld in punt 5.2, moeten plaatsvinden op basis van een verslag van de Commissie.

Parallel hieraan zal de Commissie de volgende concrete stappen zetten:

⇒ vanaf begin 2001 zich er, onder Zweeds voorzitterschap, samen met de lidstaten zowel in technisch als in politiek opzicht voor inzetten om, in samenwerking met andere bevoegde organisaties, de kwaliteit van de statistische gegevensverzameling op het gebied van asiel substantieel te verbeteren;

⇒ in 2001 met een initiatief komen over een nieuw communautair programma dat het ODYSSEUS-programma in 2002 opvolgt, hoofdzakelijk gericht op de samenwerking tussen nationale autoriteiten op het gebied van asiel;

⇒ studies lanceren over de "éénloketbenadering", de asielverzoeken buiten de Europese Unie en een programma van hervestiging op EU-niveau, de kwestie van de overdracht van de verantwoordelijkheid voor de bescherming van de ene lidstaat op de andere.

Met het oog op de ontwikkeling van een gemeenschappelijke procedure en een uniforme status stelt de Commissie dus een methode voor die inhoudt dat strategische richtsnoeren worden opgesteld, richtpunten worden gekozen, doelstellingen worden geformuleerd en een toezichtstelsel wordt ingesteld om de vorderingen te beoordelen, waarbij de methode de uitoefening van de communautaire wetgevende bevoegdheden onverlet laat, en nauw aansluit bij de vastgestelde politieke doelstellingen. In dat verband zou de Commissie jaarverslagen kunnen opstellen met aanbevelingen. Deze methode gaat niet alleen uit van de inzet van de communautaire instellingen en van de lidstaten, maar ook van een nauwe samenwerking met alle gouvernementele en niet-gouvernementele, internationale of nationale partijen die betrokken zijn bij het gemeenschappelijk asielbeleid.

Concluderend onderstreept de Commissie dat op het gebied van asiel elke conjuncturele maatregel moet passen in het kader van een stabiel en voorspelbaar beleid, dat is gebaseerd op langetermijndoelstellingen. Het in Tampere vastgestelde kader maakt dat mogelijk, zowel in de eerste als in de tweede fase. In dit proces moet tevens worden gestreefd naar doorzichtigheid, waardoor een breed openbaar debat kan worden gevoerd waaraan zowel door het Europees Parlement als door de burgermaatschappij wordt deelgenomen, om ervoor te zorgen dat de aangenomen maatregelen krachtig worden gesteund.

**Naar een gemeenschappelijk Europees asielbeleid**

- Eurodac-verordening over de vergelijking van vingerafdrukken van asielzoekers, die over enkele weken zal worden goedgekeurd (voorstel van de Commissie: voorjaar 1999);
- Richtlijn over gezinshereniging, die ook betrekking heeft op vluchtelingen (voorstel van de Commissie: december 1999);
- Beschikking over een Europees Vluchtelingenfonds (in september 2000 goedgekeurd door de Raad, in december 1999 voorgesteld door de Commissie);
- Richtlijn betreffende tijdelijke bescherming bij massale toestroom van ontheemden (voorstel van de Commissie: mei 2000);
- Richtlijn over asielprocedures (toekenning en intrekking van de vluchtelingenstatus) (voorstel van de Commissie: september 2000);
- Richtlijn over de voorwaarden voor de opvang van asielzoekers (voorstel van de Commissie: vóór maart 2001);
- Verordening over de criteria en de mechanismen om vast te stellen welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek (communautair instrument dat de opvolger wordt van de Overeenkomst van Dublin) (voorstel van de Commissie: voorjaar 2001);
- Richtlijn over de erkenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus (voorstel van de Commissie: tweede helft 2001);
- Richtlijn over subsidiaire vormen van bescherming die een passende status verlenen (voorstel van de Commissie: tweede helft 2001);
- Derde landen als land van herkomst en als doorgangsland: follow-up van het verslag van de Europese Raad van Nice;
- Activiteiten in verband met het verzamelen van statistische gegevens op asielgebied, in aansluiting op het verzamelen van gegevens waarmee eind 1998 is begonnen (eerste helft 2001);
- Initiatief met betrekking tot een nieuw communautair programma dat het ODYSSEUS-programma opvolgt (het huidige programma loopt in 2001 af), voornamelijk gericht op de samenwerking tussen nationale autoriteiten op asielgebied (voorstel van de Commissie: in 2001);
- Studies over: de mogelijkheid van één loket; asielverzoeken buiten de Europese Unie en een hervestigingsprogramma op het niveau van de EU; overdracht tussen de lidstaten van verantwoordelijkheid voor de bescherming.