



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 26.03.2003
COM(2003)152 definitief

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

over het gemeenschappelijk asielbeleid en de Agenda voor bescherming

**(Tweede verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van Mededeling
COM(2000)755 definitief van 22 november 2000)**

INHOUD

INLEIDING	3
1. Achtergrond van de Agenda voor bescherming en gevolgen voor de Europese Unie.	4
2. Prioriteiten voor de Europese Unie	6
2.1 Toegang tot bescherming	7
2.2 Duurzame oplossingen	10
2.3 Naar gedeelde verantwoordelijkheden met derde landen	13
CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	16
BIJLAGE : TENUITVOERLEGGING VAN HET WETGEVINGSPROGRAMMA VOOR DE EERSTE FASE EN VAN DE BEGELEIDENDE MAATREGELEN ...	19
1. Wetgeving van de eerste fase	19
2. Administratieve samenwerking en begeleidende maatregelen	21
3. Overige ontwikkelingen	23
4. Open coördinatiemethode toegepast op asiel, informatie-uitwisseling en gemeenschappelijke analyse	24

INLEIDING

De periode waarop het verslag betrekking heeft (december 2001-februari 2003) is een belangrijke periode geweest voor het opzetten en uitbouwen van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Zoals uit de bijlage bij deze mededeling blijkt, zijn er grote vorderingen geboekt bij de tenuitvoerlegging van het wetgevingsprogramma van de eerste fase dat in de conclusies van de Europese Raad van Tampere is beschreven, alsmede bij de ontwikkeling van begeleidende maatregelen die dit nieuwe beleid concreet vorm moeten geven. Hoewel het tijdschema dat door de Europese Raad van Sevilla was vastgesteld wel in acht is genomen, zijn deze vorderingen met enige vertraging tot stand gekomen. Bovendien zijn deze vorderingen in sommige gevallen ten koste gegaan van het harmonisatieniveau of van het niveau van de vastgestelde normen, dat soms erg laag ligt. Dat is vooral het gevolg van het feit dat communautaire instrumenten op dit gebied unaniem moeten worden goedgekeurd, maar ook van de neiging van de lidstaten om vast te houden aan de nationale agenda. Behalve de vorderingen die in het Verdrag van Nice zijn opgenomen, zijn met name de werkzaamheden van de Conventie en de bijdrage van de Commissie op dit gebied gekenmerkt door deze handicap. Het is meer dan wenselijk dat de Raad lessen trekt uit dit stadium van de onderhandelingen, zodat de instrumenten die nog op tafel liggen, in 2003 kunnen worden goedgekeurd. Daarbij is vooral de richtlijn betreffende de asielprocedures van belang.

Aan de verwezenlijking van de verplichtingen die in Tampere zijn aangegaan wordt dus hard gewerkt. De basis van de tweede harmonisatiefase, die op termijn moet leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status, is nu gelegd, dankzij grondige studies, verbeterde administratieve samenwerking en de ontwikkeling van convergentie-instrumenten zoals het Comité voor immigratie en asiel en Eurasil. Niettemin wordt de crisis in het asielstelsel in een aantal lidstaten steeds duidelijker en neemt het onbehagen in de publieke opinie toe. Er is sprake van toenemend misbruik van de asielprocedures en van steeds grotere, vaak door mensenhandel en -smokkel gevoede gemengde migratiestromen, die deels bestaan uit personen die op legitieme gronden internationale bescherming zoeken, en deels uit migranten die de asielprocedures gebruiken om toegang te krijgen tot het grondgebied van de lidstaten om hun economische situatie te verbeteren. Daardoor blijft het percentage negatieve beslissingen na onderzoek van de internationale beschermingsbehoefte erg hoog.

Dit vormt een ernstige bedreiging voor het instituut asiel en meer in het algemeen voor de Europese humanitaire traditie, en vraagt om structurele oplossingen. Enerzijds moeten de achterliggende oorzaken daadkrachtiger worden aangepakt. De Commissie heeft op 3 december 2002 met haar mededeling over de integratie van migratievraagstukken in de betrekkingen van de Europese Unie met derde landen drie voorstellen ingediend. Anderzijds heeft de Commissie, op basis van haar mededeling van 22 november 2000 over een communautair immigratiebeleid, voorstellen gedaan voor gecontroleerde legale immigratiekanalen. Binnenkort komt de Commissie met nieuwe voorstellen betreffende de samenwerking tussen immigratie, integratiebeleid, sociaal beleid en werkgelegenheidsbeleid.

Op het gebied van het asielbeleid moeten nieuwe wegen worden gezocht, ter aanvulling van de gefaseerde aanpak van Tampere. De vraag rijst of de lidstaten de aanzienlijke personele en financiële middelen, deels afkomstig uit het Europees Vluchtelingenfonds, die worden uitgegeven aan de opvang van migranten tijdens soms langdurige procedures die vaak uitmonden in een afwijzing die in beginsel tot terugkeer moet leiden, niet beter kunnen besteden. Om in een uitgebreide Unie tot een beter asielbeheer te komen, zouden drie

bijkomende doelstellingen moeten worden nagestreefd: verbetering van de kwaliteit van de besluiten in de Europese Unie; consolidatie van de beschermingsfaciliteiten in de regio van herkomst; behandeling van beschermingsverzoeken zo dicht mogelijk bij de behoefte, waarbij de toegang tot de Europese Unie wordt geregeld door middel van beschermde toegangsregelingen en hervestigingsprogramma's.

Deze overwegingen passen in het kader van de tenuitvoerlegging van de Agenda voor bescherming die door de internationale gemeenschap is opgesteld na twee jaar van wereldwijd overleg. Deze agenda moet een antwoord bieden op de problemen bij de beheersing van het vluchtelingenprobleem en bij de toepassing van internationale beschermingsnormen in een situatie die wordt gekenmerkt door gemengde migratiestromen en voortdurende vervolging, risico's of gevaren die miljoenen mensen op de vlucht doen slaan, op zoek naar bescherming. Nu het gemeenschappelijk Europees asielstelsel zijn kritische massa heeft bereikt beschikt de Europese Unie, die externe maatregelen kan nemen en steeds nieuwe wegen zoekt, over belangrijke instrumenten om een beter antwoord te formuleren op deze nieuwe problemen en om uitvoering te geven aan de multilaterale beschermingsagenda, waarin de Commissie drie hoofdpunten onderscheidt: toegang tot bescherming, duurzame oplossingen en een betere verdeling van de verantwoordelijkheden, ook over derde landen. De Europese Unie zou een sleutelrol moeten spelen bij het succes van de Agenda op lange termijn.

1. ACHTERGROND VAN DE AGENDA VOOR BESCHERMING EN GEVOLGEN VOOR DE EUROPESE UNIE

Belang en prioriteit van het Verdrag van Genève bevestigd

Het wereldwijde overleg dat in december 2000, aan de vooravond van de vijftigste verjaardag van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 1951, werd ingesteld, is een reactie op de nieuwe problemen waarmee de internationale bescherming en het UNHCR werden geconfronteerd. Er moesten dringend oplossingen worden gevonden die niet alleen het belang en de universaliteit van het Verdrag aan het begin van de 21^{ste} eeuw zouden onderstrepen en tegelijkertijd helderheid zouden verschaffen over de toepassing van een aantal verdragsbepalingen of over het ontbreken van bepaalde aspecten in het Verdrag, maar ook konden bijdragen tot een betere bescherming, beheersing van de migratiestromen en duurzame oplossingen. Dit overleg heeft ertoe geleid dat het uitvoerend comité van het UNHCR in het najaar van 2002 een Agenda voor de bescherming heeft vastgesteld, een multilateraal instrument dat is gebaseerd op twee pijlers. Enerzijds bestaat het uit een verklaring van de staten die partij zijn bij het Verdrag van Genève en het Protocol tijdens de ministersconferentie van december 2001 in Zwitserland, ter gelegenheid van het 50-jarige bestaan van het Vluchtelingenverdrag. In deze verklaring wordt de centrale rol van het Verdrag in de internationale bescherming bevestigd. Anderzijds is er een actieprogramma met zes hoofddoelen, die elk weer zijn onderverdeeld in verschillende doelstellingen:

- (1) betere tenuitvoerlegging van het Verdrag van 1951 en het Protocol van 1967;
- (2) bescherming van vluchtelingen in bredere migratiestromen;
- (3) eerlijker verdeling van de lasten en de verantwoordelijkheden en inrichting van opvang- en beschermingsfaciliteiten voor vluchtelingen;
- (4) doeltreffender oplossingen voor veiligheidsproblemen;
- (5) intensiever zoeken naar duurzame oplossingen;

- (6) inspelen op de beschermingsbehoeften van vrouwen en kinderen.

Afgezien van bepaalde verschillen, waarvan het aantal opgenomen vluchtelingen uiteraard het belangrijkste is, ondervinden veel zuidelijke of economisch opkomende landen dezelfde problemen bij de beheersing van de gemengde migratiestromen en de aanpassing van de beschermingsstelsel als de westerse landen. Ook het onderlinge verband tussen crisispreventie en -beheersing, eerbiediging van de mensenrechten, ontwikkeling en integratie of herintegratie van vluchtelingen wordt beklemtoond.

Voorstellen van het Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen over het "Verdrag +"

In het kader van de goedkeuring van de Agenda voor de bescherming heeft de Hoge Commissaris voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties de internationale gemeenschap toegesproken en daarbij zijn ideeën gepresenteerd onder de noemer "Verdrag +". Aansluitend op de Agenda is dit plan bedoeld om de werking van het Verdrag van Genève te verbeteren, meer solidariteit te bewerkstelligen en de asielgerelateerde migratiestromen beter te beheersen met behulp van moderne instrumenten of modern beleid. De Hoge Commissaris erkent dat het systeem van asiel en internationale bescherming ernstig wordt bedreigd door het oneigenlijk gebruik en het voortdurende misbruik, met name door netwerken die zich bezighouden met mensensmokkel en mensenhandel. Hij heeft dit onderwerp in september 2002 tijdens de informele Raad in Kopenhagen verder uitgewerkt voor de Europese ministers en de Commissie. Hij stelt met name voor:

- (1) speciale overeenkomsten te sluiten om:
- actieplannen te ontwikkelen om te zorgen voor doeltreffende en voorspelbare antwoorden op massale migratiestromen;
 - gericht ontwikkelingshulp te verlenen teneinde de lasten eerlijker te verdelen en de autonomie van vluchtelingen en remigranten te bevorderen, hetzij in het land of de gemeenschap van opvang door de lokale integratie te vergemakkelijken, hetzij in het land van herkomst in het kader van hervestiging;
 - multilaterale verbintenissen aan te gaan op het gebied van hervestiging;
 - duidelijker vast te stellen wat de rol en de verantwoordelijkheden zijn van de landen van herkomst, doorreis en bestemming met betrekking tot secundaire of onregelmatige migratiestromen (multilaterale overnameregelingen, capaciteitsvergroting, extraterritoriale beschermingsregelingen);
- (2) samen te werken met het UNHCR, dat landen kan helpen hun asielprocedures te versnellen en de kwaliteit van de behandeling van asielverzoeken te verbeteren door:
- vast te stellen wat veilige landen van herkomst of veilige derde landen zijn;
 - gegevens over landen van herkomst te verstrekken;
 - een overzicht bij te houden van de rechtspraak in de lidstaten.

De Hoge Commissaris geeft toe dat het begrip "speciale overeenkomsten" nog nader moet worden uitgewerkt, met name in het kader van het forum dat daartoe is opgericht en dat in juni 2003 voor het eerst in Genève bijeen zal komen.

Kernpunten voor de Europese Unie en het multilaterale beschermingssysteem

De EU-lidstaten en de Commissie hebben meegewerkt aan de Agenda en de goedkeuring ervan gesteund. Zij hebben positief gereageerd op de strekking van de voorstellen van de Hoge Commissaris, in het bijzonder op de proactieve benadering gericht op het oplossen van problemen die de geloofwaardigheid van het instituut asiel soms ondermijnen. Het Europese harmonisatieproces en de Agenda voor de bescherming versterken elkaar. De conclusies van Tampere, de communautaire wetgevingsonderhandelingen en de voorstellen van de Commissie in haar mededelingen van november 2000 over de langetermijndoelstellingen van het asielbeleid en het Europese immigratiebeleid hebben mede de Agenda bepaald.

Nu het communautaire beschermingsbeleid zijn kritische massa heeft bereikt, kan de Gemeenschap een groot aantal in de Agenda geformuleerde doelstellingen verwezenlijken. De Europese Gemeenschap kan dat wat zij al heeft bereikt de komende tijd verder uitwerken. Daarbij kunnen nuttige precedents voor het UNHCR en voor derde landen worden geschapen. Ook problemen die zich bij de onderhandelingen of bij de toepassing hebben voorgedaan kunnen leerzaam zijn.

Voor de tweede harmonisatiefase zoals die in november 2000 door de Commissie is geschetst, zijn modernere middelen nodig en moeten het interne proces en het externe aspect van de beheersing van de vluchtelingenproblematiek nog duidelijker worden gekoppeld. Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel kan alleen wezenlijk worden verbeterd als de algemene problematiek deel uitmaakt van het beleid en het multilaterale beschermingssysteem wordt uitgediept. Omgekeerd is de Commissie ervan overtuigd dat het welslagen van de Agenda voor bescherming grotendeels afhangt van de ambities van Europa voor het gemeenschappelijk asielbeleid en de resultaten daarvan.

In dit verband moet bij de **verdeling van de lasten en verantwoordelijkheden** niet alleen worden gedacht aan de verdeling van de financiële of "materiële" lasten, maar ook aan **veelzijdige oplossingen** die borg staan voor kwaliteit. Deze oplossingen moeten erop gericht zijn het asielstelsel in het algemeen beter te beheren en doeltreffende en passende bescherming te bieden, waarbij de beheersing en de regulering van de asielgerelateerde migratiestromen zowel binnen Europa als in de landen van herkomst centraal moet staan. Het is van doorslaggevend belang dat de Europese Unie daadwerkelijk gaat samenwerken met derde landen en bevoegde internationale organisaties. Daarnaast zouden beschermde toegangsregelingen kunnen worden uitgewerkt voor mensen die internationale bescherming nodig hebben. Het begrip "bescherming in de regio van herkomst", dat tot veel misverstanden en onenigheid leidt, zou dan een onderdeel kunnen worden van een algemene structuur van oplossingen die elkaar niet uitsluiten. Ook de **naleving van de internationale verplichtingen** van de Europese Unie en de lidstaten moet het uitgangspunt vormen bij deze oplossingen.

2. PRIORITEITEN VOOR DE EUROPESE UNIE

Nu moet de Agenda ten uitvoer worden gelegd, zodat er concrete en operationele voorwaarden komen voor een betere internationale beschermingsregeling. Alle betrokken landen, regio's en organisaties moeten de doelstellingen van het programma in hun beleids- en wetgevingsagenda opnemen. Daarbij moeten echter wel prioriteiten worden gesteld. Hoewel de verschillende hoofddoelen, doelstellingen en maatregelen van het actieprogramma met elkaar samenhangen, stelt de Commissie toch drie prioritaire hoofdlijnen voor de Europese Unie voor. Aan de hand van deze hoofdlijnen kan een groot deel van de vraagstukken die worden aangedragen door de Agenda voor de bescherming en het idee van een "Verdrag +"

worden behandeld en de basis worden gelegd voor een betere verdeling van de verantwoordelijkheden.

2.1 Toegang tot bescherming

De Agenda voor bescherming bevat een breed scala van maatregelen die de toegang tot bescherming moeten verbeteren, met het oog op:

- een betere toepassing van het Verdrag van Genève en een beschermingsaanbod dat aan alle beschermingsbehoeften beantwoordt;

- betere asielprocedures, opvangvoorwaarden en registratie- en identificatieinstrumenten, respect voor vluchtelingen en hun bescherming in het kader van het beheer van de gemengde migratiestromen;
- een intensievere bestrijding van mensenhandel en -smokkel en meer inzicht in de migratiestromen;
- de vergroting van de institutionele capaciteit, zowel met het oog op samenwerking en solidariteit als om adequaat te reageren op massale vluchtelingenstromen;
- betere antwoorden op veiligheidsproblemen en op behoeften van vluchtelingenvrouwen en -kinderen.

De Europese Gemeenschap heeft een aantal **basismaatregelen** ontwikkeld met het oog op de toegang tot bescherming, die direct van belang zijn voor de tenuitvoerlegging van de Agenda voor bescherming:

- een meer geharmoniseerde, volledige en algemene toepassing van het Verdrag van Genève en een beperking van de verschillende interpretaties van het begrip "vluchteling";
- de invoering van een subsidiaire bescherming, om te beantwoorden aan alle internationale beschermingsbehoeften;
- eerlijke, snelle en doeltreffende asielprocedures;
- minimumnormen voor de opvang van asielzoekers;
- een beter identificatiesysteem in de vorm van Eurodac, maar ook een betere registratie door de opname van een bepaalde normen in de wetgeving (asielprocedures, opvangvoorwaarden, tijdelijke bescherming);
- bestrijding van discriminatie, racisme en vreemdelingenhaat via wetgeving en bewustmakingsmaatregelen;
- een duidelijkere taakverdeling tussen de lidstaten bij de behandeling van asielverzoeken;
- resolute bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel door middel van de toetreding van de Gemeenschap tot de Protocollen bij het Verdrag van de Verenigde Naties tegen transnationale georganiseerde misdaad en door middel van de goedkeuring van wetgevende en financiële instrumenten;

- de ontwikkeling van instrumenten voor de analyse en uitwisseling van gegevens over de migratiestromen;
- mechanismen om de solidariteit te versterken en de capaciteit op het gebied van asiel, en op termijn ook van de controle van de buitengrenzen en de beheersing van illegale migratiestromen, te vergroten;
- versterking van de dialoog en het partnerschap met derde landen;
- een gemeenschappelijk mechanisme om de massale toevloed van ontheemden te beheersen door middel van tijdelijke bescherming;
- opname van voorschriften inzake de binnenlandse veiligheid, de situatie van minderjarigen en seksegerelateerde vraagstukken in de wetgeving en de programma's.

Bovendien moet een betere toegang tot bescherming in Europa hand in hand gaan met de ontwikkeling van een **geregeld en transparanter kader voor het toelatingsbeleid**, dat ook betrekking heeft op toelating met het oog op arbeid. De Commissie wijst er nogmaals op dat zij groot belang hecht aan concrete vorderingen op basis van haar voorstellen op dit gebied, zowel wat het wetgevingskader betreft als ten aanzien van de coördinatie van het werkgelegenheids- en het toelatingsbeleid, in samenwerking met de landen van herkomst.

Er zijn verschillende ontwikkelingen denkbaar om de komende maanden de synergie tussen de versterking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel als geïntegreerd regionaal systeem, in het kader van een uitgebreid Europa vanaf 2004, de universele toepassing van de Agenda voor de bescherming en de concretisering van de ideeën die het Hoge Commissariaat voor de vluchtelingen heeft gepresenteerd onder de noemer "Verdrag +", te bevorderen.

Wat de **toepassing van het Verdrag van Genève** betreft, wijst de Commissie erop dat de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel voornamelijk is gebaseerd op de goedkeuring van communautaire rechtsinstrumenten. Het belangrijkste communautaire instrument van dit stelsel is er onder meer op gericht de interpretatieverschillen bij de toepassing van de verdragsregels voor de toekenning van de vluchtelingenstatus te beperken. Dat kan op verschillende manieren: vergaderingen van de contactcomités die toezicht houden op de toepassing van de richtlijn over de definitie en de status van vluchtelingen, of prerogatieven van de Commissie en het Hof van Justitie om toe te zien op de naleving van het Gemeenschapsrecht. Het UNHCR zou daarbij als tussenkomende partij kunnen optreden in zaken die aan de nationale rechter en op grond van artikel 234 van het EG-Verdrag als prejudiciële vraag aan het Europese Hof van Justitie worden voorgelegd. Indien zou blijken dat er bij de toepassing van deze richtlijn grote verschillen blijven bestaan in de interpretatie van de regels voor de toekenning van de vluchtelingenstatus, zou dat een duidelijk teken zijn dat de harmonisatie in het kader van het streven naar een uniforme status ontoereikend is. De Commissie zou daaruit de consequenties moeten trekken en met wetgevingsvoorstellen moeten komen. Onder leiding van de Commissie zou ook het Eurasil-netwerk (zie bijlage, punt 4) van vertegenwoordigers van de beroepsinstanties van de lidstaten een rol kunnen spelen. Dit netwerk zal zich buigen over de beste manier om samen te werken met het UNHCR.

Ten aanzien van de **asielprocedures** moet de Europese Gemeenschap, onverminderd de resultaten van de lopende onderhandelingen over de eerste harmonisatiefase, haar antwoord op twee grote problemen nog nader uitwerken: de kwaliteit van de behandeling van

asielverzoeken en de snelheid van de procedures. De Commissie zal zich vooral richten op "frontloading", en met name de mogelijkheid van een éénloketprocedure, waarvan in november 2000 al sprake was, verder onderzoeken. Daarbij zal zij onder andere rekening houden met een studie die de Commissie heeft laten verrichten en waarvan de resultaten sinds januari 2003 beschikbaar zijn. In deze studie worden de huidige methoden van de lidstaten en enkele andere landen (Zwitserland, Canada) beschreven en wordt opgemerkt dat de afgelopen tien jaar steeds vaker subsidiaire bescherming een rol speelt in de procedures voor de toekenning van de vluchtelingenstatus. De studie gaat in op de voor- en nadelen van de éénloketprocedure. Deze methode blijkt op steeds bredere steun te kunnen rekenen in de lidstaten, bij het UNHCR en andere betrokkenen, ondanks de aanzienlijke verschillen in de nationale werkwijzen.

Het gebruik van de begrippen **veilige landen van herkomst** en **veilige derde landen** om de procedures te bekorten en degenen met de dringendste beschermingsbehoefte voorop te stellen, moet voor eind 2003 een eerste wettelijke grondslag krijgen op basis van het gewijzigd voorstel van de Commissie. De Raad heeft in oktober en november 2002 ook conclusies aangenomen over deze twee begrippen. Op 13 november 2002 heeft Oostenrijk het initiatief genomen tot een voorstel voor een verordening¹ tot vaststelling van de criteria voor het als veilig aanmerken van derde staten en tot vaststelling van een lijst van veilige derde staten in Europa. De Raad is overeengekomen dit initiatief te behandelen in het kader van de werkzaamheden met betrekking tot het gewijzigd voorstel van de Commissie over asielprocedures.

Zoals de Commissie al in haar mededeling van november 2000 had aangegeven, staat zij hier open voor, omdat harmonisatie noodzakelijk is in het kader van de gemeenschappelijke asielprocedure. De harmonisatieprocedure die de Commissie in de eerste fase heeft voorgesteld, was realistisch gezien de uiteenlopende methoden van de lidstaten op dit gebied. Maar zij zou het toejuichen als uit de discussies in de Raad meer politieke rijpheid op dit vlak naar voren zou komen en een ambitieuzere visie op harmonisatie. In dit verband is nauwere samenwerking tussen de Gemeenschap en het UNHCR op het gebied van informatie over landen van herkomst en doorreis van essentieel belang. Deze begrippen zijn tot nu toe steeds vanuit een zuiver procedurele hoek bekeken. Er zou moeten worden gekeken naar het verband tussen deze begrippen en het externe beschermingsbeleid en de betrekkingen met de betrokken derde landen. Wellicht zouden ook, afhankelijk van het geval, partnerschapselementen daarbij een rol kunnen spelen.

De problematiek van toegang tot bescherming roept de cruciale vraag op van **toegang tot het grondgebied**.

De tenuitvoerlegging van de Agenda voor bescherming biedt de Europese Unie de mogelijkheid zich nog meer te richten op het zoeken naar een evenwicht tussen een betere bescherming voor degenen die bescherming nodig hebben en de naleving van het non-refoulementbeginsel enerzijds en maatregelen ter bestrijding van illegale immigratie, mensenhandel en -smokkel en controlemaatregelen aan de buitengrenzen anderzijds. De Commissie heeft daarover al ideeën geformuleerd in haar mededeling over illegale immigratie en in het groenboek en de mededeling over het terugkeerbeleid ten aanzien van illegaal in de Unie verblijvende personen. Deze problematiek moet worden voorgelegd aan het Comité voor immigratie en asiel.

¹ PB C 17 van 24.1.2003

De Commissie is tevens van plan de kwestie van de **beschermde toegang** voor te leggen aan de Raad en het Europees Parlement. Deze vorm van toegang, die een aanvulling vormt op de behandeling van spontaan in Europa aangekomen asielzoekers, is in de mededeling van november 2000 als mogelijk scenario geschetst in het kader van een ambitieuze en geïntegreerde opvatting van de gemeenschappelijke asielprocedure.

In december 2002 werd een studie in opdracht van de Commissie over **externe behandeling** afgerond. Uit deze studie komt naar voren dat de EU-lidstaten regelingen voor beschermde toegang tot onderdeel van een algemene aanpak zouden moeten maken, ter aanvulling van de bestaande territoriale asielstelsels. Volgens de onderzoekers bieden dit soort regelingen de beste mogelijkheid om een evenwicht te vinden tussen controledoelstellingen en beschermingsverplichtingen. In de studie wordt voorgesteld het bestaande visabeleid uit te breiden met een beschermingsdimensie en gezamenlijk beschermingsplaatsen te creëren. Een ander voorstel behelst de invoering van een platform voor de regionale aanwezigheid van de EU, waarbij verschillende migratieaspecten (statusbepaling, geboden bescherming, arbeidsmigratie, terugkeer en hulp aan de regio van herkomst) worden gebundeld in één instrument, waardoor de EU al deze verschillende aspecten gecoördineerd kan beheren. Daarnaast wordt in de studie het voorstel gedaan om op EU-niveau de beste methoden uit te wisselen en de toewijzing van de verantwoordelijkheid voor de behandeling van verzoeken om beschermingsvisa onder de lidstaten te regelen. De voorstellen in deze studie moeten zorgvuldig worden bestudeerd en geëvalueerd, met name met de lidstaten, omdat zij daarover in dit stadium nog geen eensluidend standpunt hebben. Daarbij moet ook serieus worden nagedacht over de precieze rol van het UNHCR.

Momenteel worden in een derde van de vijftien EU-lidstaten formeel beschermde toegangsprocedures gehanteerd als aanvullend kanaal. Zes lidstaten bieden toegang tot hun grondgebied in uitzonderlijke omstandigheden en op informele wijze. De huidige diversiteit en inconsistentie van de procedures van de lidstaten doet echter afbreuk aan de doeltreffendheid ervan. Er valt veel te zeggen voor harmonisatie op dit gebied.

In combinatie met de werkzaamheden op het gebied van hervestiging (zie punt 2.2.) en gerichtere externe hulp aan de landen van eerste opvang, in samenwerking met het UNHCR, kunnen Europese maatregelen met betrekking tot het gereguleerd beheer van de toegang tot internationale bescherming op het grondgebied van de lidstaten leiden tot een betere besteding van de openbare middelen, waarvan een niet onaanzienlijk deel nu wordt gebruikt voor behoeften die buiten het kader vallen van de opvang van personen die internationale bescherming behoeven. Tegelijkertijd zouden deze ontwikkelingen een sterk wapen zijn in de strijd tegen de mensensmokkel en -handel, omdat de mensenhandelaars de "concurrentievoordelen" bij de toegang tot de Europese Unie grotendeels zouden zien verdwijnen. Het idee van een regionaal platform zou eventueel verder kunnen worden ontwikkeld als een manier om doeltreffender bescherming te bieden en op de werkelijke internationale beschermingsbehoeften in te spelen met duurzame oplossingen. Ook het sluiten van speciale overeenkomsten zou in dit verband een mogelijkheid zijn. De Commissie zal dit punt op de agenda van het Comité voor immigratie en asiel plaatsen.

2.2 Duurzame oplossingen

Het zoeken naar duurzame oplossingen vormt de schakel tussen de Agenda voor bescherming en het "Verdrag +". Binnen de internationale gemeenschap worden drie oplossingen voor het vluchtelingenprobleem als duurzaam beschouwd: vrijwillige terugkeer, integratie en hervestiging.

Terugkeerbeleid

De **Agenda voor bescherming** beklemtoont dat in de eerste plaats de juiste voorwaarden moeten worden geschapen in de landen van herkomst, dus dat de oorzaken van het vertrek moeten worden weggenomen en ervoor moet worden gezorgd dat degenen die zich gedwongen zagen te vertrekken, veilig en duurzaam kunnen terugkeren, waarbij voorrang wordt gegeven aan vrijwillige terugkeer. Dat vereist niet alleen maatregelen in de landen van herkomst en in de landen van doorreis, maar ook een coherente aanpak in de landen van opvang. Tegelijkertijd is terugkeer misschien niet de enige duurzame oplossing, zeker niet als het gaat om een situatie waarin langdurig sprake is van vluchtelingen. In de Agenda wordt ook beklemtoond dat de geloofwaardigheid van het asielstelsel op de lange termijn mede wordt bepaald door de terugkeer van personen die geen internationale bescherming nodig hebben en geen andere wettige verblijfsgrond hebben.

De eerste elementen van een **gemeenschappelijke Europese aanpak** zijn te vinden in het actieplan ter bestrijding van illegale immigratie van februari 2002 en het terugkeerplan van november 2002 op basis van het groenboek en de mededelingen van de Commissie², alsmede in het overnamebeleid van de Europese Gemeenschap. In het groenboek van de Commissie en de mededeling over het terugkeerbeleid worden de voorwaarden voor duurzame terugkeer geformuleerd en de fundamenteen gelegd voor een geïntegreerde aanpak waarin voorbereiding op terugkeer, opleiding/hulp bij werk, bijstand in verschillende vormen bij de reis naar het land van herkomst en/of van herintegratie alsmede contact en bijstand na de terugkeer een rol spelen.

Het actieplan betreffende het terugkeerbeleid bevestigt dat de Europese Unie een eigen aanpak op het gebied van geïntegreerde terugkeer moet vaststellen. De programma's moeten betrekking hebben op alle stadia van de terugkeerprocedure, dus op de fase voorafgaand aan het vertrek, het vertrek zelf, de opvang en de herintegratie in het land van terugkeer. Deze programma's moeten per land worden opgesteld, zodat rekening kan worden gehouden met bijzondere omstandigheden, aantallen betrokkenen en behoeften van het land in kwestie. De goedkeuring in november 2002 van het EU-plan voor de terugkeer van Afghanen moet worden beschouwd als een eerste concrete maatregel in een specifieke geografische problematiek. De Commissie hecht bijzonder veel belang aan het duurzame karakter van de terugkeer, aan de samenhang tussen de Europese steun en een breder internationaal perspectief betreffende de wederopbouw van Afghanistan en aan de samenwerking met de betrokken derde landen en internationale organisaties, in het bijzonder het UNHCR. De resultaten van dit plan moeten worden geëvalueerd, zodat kan worden geleerd uit de ervaringen op het gebied van doeltreffendheid en partnerschap met derde partijen, wat vooral van belang is met het oog op eventuele speciale overeenkomsten.

Tot nu toe lag de prioriteit over het algemeen bij de repatriëring van illegaal in de Unie verblijvende personen, maar terugkeer als duurzame oplossing omvat vanzelfsprekend veel meer. De Commissie is van mening dat de Europese Unie haar benadering van deze problematiek nog verder moet uitwerken in het kader van het gemeenschappelijk asielbeleid. Dit aspect zal met name een rol moeten spelen in de discussie over een eventueel financieel communautair terugkeerinstrument. Met het oog op een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status is het ook van belang tot gemeenschappelijke analyses te komen over het voortbestaan van belemmeringen voor de terugkeer van bepaalde groepen personen, teneinde te voorkomen dat leden van deze groepen door de ene lidstaat worden gerepatriëerd

² COM(2002)175 van 10.4.2002, COM(2002)564 van 14.10.2002

terwijl dat in beginsel door de andere niet zou worden gedaan. Tenslotte kan de betrokkenheid van de Europese Unie bij internationale samenwerkingsstrategieën op het gebied van terugkeer verder worden uitgebouwd.

Integratie in het land van opvang

De **Agenda voor bescherming** is gericht op de bevordering van de plaatselijke integratie door middel van sociaal-economische maatregelen en aandacht voor de specifieke behoeften van vluchtelingen en voor die van de bevolking van het land van opvang, waarbij de rechten op het gebied van status en verblijf ook de mogelijkheid van naturalisatie in het asieland en steun voor een autonoom bestaan kunnen omvatten.

Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen integratie in het land van opvang binnen de Europese Unie en het land van opvang binnen de regio van herkomst. Tegelijkertijd dient de Unie, vanuit het belang dat zij hecht aan het opvangbeleid in de regio van herkomst, rekening te houden met de behoeften en problemen op het gebied van integratie in de landen van opvang binnen deze regio's (zie punt 2.3).

Intern wordt de basis voor de integratie van personen die bescherming genieten in de lidstaten, in de eerste plaats gevormd door een communautair rechtskader waarin de status en de verblijfsrechten van personen die bescherming genieten zijn vastgelegd, aangevuld met voorschriften inzake langdurig verblijf en gezinshereniging. In dit stadium van het harmonisatieproces bleek het niet wenselijk volledig gelijke normen vast te stellen voor vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten. Met dit gegeven moet rekening worden gehouden bij de werkzaamheden met betrekking tot de uniforme status. Bovendien zijn de doelstellingen van de Europese Unie die in Tampere zijn vastgesteld en die in de conclusies van de Raad van 14 oktober 2002 nader zijn uitgewerkt, gericht op een eerlijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal in de Unie verblijven en op een rechtspositie voor deze personen die zowel qua rechten als qua plichten overeenkomt met die van onderdanen van de lidstaten.

Hoewel rekening moet worden gehouden met het gedwongen karakter van de migratie van personen die internationale bescherming genieten, alsmede met bepaalde specifieke behoeften die voortvloeien uit de oorzaken van hun vertrek en met de rechten die zijn vastgelegd in het Verdrag van Genève, spelen voor hen in grote lijnen dezelfde integratieproblemen als voor andere migranten uit derde landen en voor het gastland als het gaat om nationaliteit, burgerschap, respect voor diversiteit, sociaal beleid en toegang tot werk, onderwijs en opleiding. De **Commissie** stelt in het **voorjaar van 2003** richtsnoeren voor voor het integratiebeleid, dat ook tot onderdeel zal worden gemaakt van het Europees sociaal beleid en het werkgelegenheidsbeleid. In dit verband moet worden gezocht naar een evenwicht tussen de horizontale maatregelen en de maatregelen die specifiek zijn gericht op de integratie van deze personen.

Om het verkeer van vluchtelingen in de Europese Unie verder te vergemakkelijken en in het kader van de discussie over de langetermijndoelstelling van een uniforme status die in de gehele Unie geldig is, zal de Commissie ten slotte in de loop van 2003 opdracht geven voor de laatste studie die in haar mededeling van november 2000 was aangekondigd, namelijk die over de overdracht van de beschermingsstatus. De resultaten daarvan moeten begin 2004 beschikbaar zijn.

Hervestigingsregelingen

Met hervestiging wordt het overbrengen van vluchtelingen van een eerste gastland naar een tweede gastland bedoeld, meestal een ontwikkeld land, waar zij bepaalde beschermingswaarborgen genieten, zoals wettig verblijf, en uitzicht hebben op integratie en autonomie. De **Agenda voor bescherming** gaat uit van een meer strategische toepassing van deze hervestigingsregelingen, teneinde te komen tot een betere bescherming van specifieke individuele behoeften, een duurzame oplossing voor bepaalde groepen vluchtelingen en meer solidariteit in de opvang van vluchtelingen, en tevens de legale toegang van vluchtelingen tot het grondgebied van een gastland beter te regelen.

De Commissie ziet hervestiging ook als een mogelijk instrument van het asielbeleid en de gemeenschappelijke asielprocedure. Zij heeft opdracht gegeven voor een studie waarvan de resultaten in het najaar van 2003 beschikbaar zullen zijn. **Binnen de Europese Unie** kent minder dan de helft van de lidstaten structurele hervestigingsregelingen, terwijl andere kunnen worden aangemerkt als opkomende hervestigingslanden. Een derde groep lidstaten laat op ad hocbasis en in zeer beperkte mate vluchtelingen toe in het kader van hervestiging. In dit stadium zijn er geen gemeenschappelijke richtsnoeren op het niveau van de Europese Unie.

Daarom stelt de Commissie maatregelen voor op twee niveaus. Enerzijds stelt zij voor gebruik te maken van de financiële instrumenten voor Europese solidariteit en samenwerking op asielgebied. De Commissie is voornemens in het kader van de tenuitvoerlegging van de communautaire financiële instrumenten steun te verlenen aan nationale en communautaire projecten op dit gebied (prioritaire actie in de oproep tot het indienen van voorstellen voor communautaire acties van het EVF voor 2003, speciale toelichting in de begroting over dit onderwerp in het VOB 2004 voor de nationale EVF-programma's, samenwerking op dit gebied in het kaderprogramma 2003 van Argo, acties in de oproep tot het indienen van voorstellen in het kader van artikel B7-667 voor de samenwerking met derde landen op het gebied van asiel en migratie). Anderzijds zal de Commissie in het Comité voor immigratie en asiel het initiatief nemen tot een politieke discussie over de rol van hervestiging in het gemeenschappelijk asielbeleid, de uitwisseling van goede methoden en de haalbaarheid van specifieke Europese instrumenten, zoals wetgeving, op dit gebied. Ook zal zij zich buigen over de rol van het UNHCR of andere partners. De hervestigingsproblematiek moet ook een rol spelen in de discussie over het integratiebeleid.

De Commissie is van mening dat alleen een gemeenschappelijke aanpak de politieke en operationele draagkracht kan creëren die nodig is voor een positief effect op de toelatingsregelingen tot het Europese grondgebied en voor een strategisch gebruik van hervestiging, zowel ten voordele van de Europese Unie als om de doelstellingen van de Agenda voor bescherming te verwezenlijken. Zo'n gemeenschappelijke aanpak zou het ook mogelijk maken eventuele noodzakelijke overeenkomsten te sluiten. De Commissie zal haar conclusies eind 2003 nader uitwerken in een mededeling.

2.3 Naar gedeelde verantwoordelijkheden met derde landen

Een betere verdeling van de lasten en verantwoordelijkheden bij het beheer van de vluchtelingenstromen is ook een van de doelstellingen van de **Agenda voor bescherming**. Daartoe wordt een aantal mogelijkheden genoemd, zoals regelingen voor de verdeling van de verantwoordelijkheden om de lasten van de eerste asiellanden te verlichten, betere samenwerking om de beschermingscapaciteit van de landen die vluchtelingen ontvangen te verhogen, een sterker partnerschap met de civiele maatschappij, meer betrokkenheid van

vluchtelingengemeenschappen, opname van het vluchtelingenvraagstuk in de nationale, regionale en multilaterale ontwikkelingsagenda's, en een effectiever gebruik van het hervestigingsinstrument.

Instrumenten van het Europese externe beschermingsbeleid

Betere toegang tot bescherming voor personen die internationale bescherming behoeven, het zoeken naar duurzame oplossingen en solidariteit met derde landen vereisen een breed scala van externe maatregelen, niet alleen van politieke en economisch aard, maar ook in de vorm van efficiëntere financiële of technische bijstand, in de geest van de conclusies van Tampere en Sevilla. De Europese Unie beschikt al over een aantal belangrijke instrumenten, die zij verder kan verfijnen in het licht van de doelstellingen van het actieprogramma van de Agenda voor bescherming. Deze instrumenten worden behandeld in de **mededeling van de Commissie van 3 december 2002³ "de Integratie van migratievraagstukken in de betrekkingen van de Europese Unie met ontwikkelingslanden"**, waarin de aandacht wordt gevestigd op de last die de opvang van vluchtelingen betekent voor ontwikkelingslanden, vooral wanneer die opvang van langdurige aard is. Dit speelt een belangrijke rol in het beheer van de financiële instrumenten voor extern beleid, zoals de hulp aan ontheemden. Ook op basis van verschillende andere instrumenten zijn maatregelen geprogrammeerd om hulp te bieden aan kwetsbare groepen of om de beschermings- of herintegratiecapaciteit van de landen van opvang of herkomst uit te breiden. In het kader van de eerste fase van de voorbereidende maatregelen voor samenwerking met derde landen op het gebied van asiel en migratie (begrotingsonderdeel B7-667) wordt een aantal projecten op het gebied van bescherming en capaciteitsvergroting gesteund (zoals bijstand aan Turkije voor de ontwikkeling van het asielstelsel en bijstand aan Afghanistan voor capaciteitsvergroting en een database over teruggekeerde vluchtelingen).

De humanitaire hulp van de Gemeenschap wordt beheerd door ECHO en is in de eerste plaats bedoeld om hulp te bieden aan bevolkingsgroepen die worden getroffen door natuurrampen of menselijke rampen in derde landen. Deze hulp is onvoorwaardelijk, neutraal en onpartijdig en wordt uitsluitend bepaald door de behoeften van de getroffen bevolkingsgroepen. Een van de specifieke doelstellingen van deze hulp is de humanitaire gevolgen op te vangen van de bewegingen van vluchtelingen, ontheemden of repatrianten in derde landen, met inachtneming van de hierboven genoemde beginselen. De communautaire maatregelen op dit gebied zijn voornamelijk gericht op bescherming en eerste levensbehoeften van vluchtelingen zolang de humanitaire behoeften als gevolg van een crisis blijven bestaan. In daartoe geëigende gevallen kan de humanitaire hulp van de Gemeenschap ook worden gebruikt voor een veilige en waardige vrijwillige terugkeer van vluchtelingen naar hun land van herkomst. Er kan ook steun worden verleend voor projecten voor de hervestiging van vluchtelingen die uit het land van opvang vertrekken naar een ander derde land dat hen wil opnemen. Bovendien ondersteunen de communautaire maatregelen de opdracht van het UNHCR om vluchtelingen te beschermen en bij te staan. In oktober 2002 heeft de Commissie bijvoorbeeld een belangrijk besluit genomen om 11 miljoen euro uit te trekken ter ondersteuning van het UNHCR op het gebied van de bescherming en de registratie van vluchtelingen en de veiligheid van humanitair personeel, wat onder de doelstellingen 1 en 4 van het actieprogramma van de Agenda voor bescherming valt.

³ COM(2002) 703

Instrumenten voor effectievere samenwerking en bijstand

Actief bijdragen aan een nieuw internationaal beschermingsbeleid kan alleen door de derde landen van eerste opvang en doorreis veel meer bij het beleid te betrekken en meer rekening te houden met de verschillende factoren die een rol spelen bij terugkeer en herintegratie. Dit is een eerste vereiste bij de algemene inspanning die de Commissie in haar mededeling van 3 december 2002 heeft aangekondigd. In aansluiting op haar analyses en richtsnoeren in die mededeling, zal de Commissie zich inspannen om waar nodig en overeenkomstig de richtsnoeren in diezelfde mededeling **de nieuwe dimensie die de Agenda voor bescherming heeft toegevoegd aan het beheer van de vluchtelingen- en ontheemdenproblematiek** tot onderdeel te maken van de bouwstenen van het gemeenschappelijk Europees asielbeleid, de politieke dialoog met de derde landen, de behandeling van nationale en regionale strategiedocumenten en de programmering en gerichte toekenning van communautaire steun.

Deze verschillende activiteitenterreinen zouden in het kader van een **coherente en gestructureerde aanpak** kunnen worden gebundeld om op internationaal niveau tot een betere verdeling te komen van de verantwoordelijkheden op het gebied van de vluchtelingenproblematiek.

Daarom is de Commissie voornemens om migratie en internationale bescherming een plaats te geven in de procedure rond **de nationale en regionale strategiedocumenten**, waarbij ook de lidstaten zijn betrokken. Het opnemen van de asielproblematiek in deze documenten via de normale programmeringsdialoog moet zorgen voor een optimale betrokkenheid en inzet van het betrokken land of de betrokken regio en voor differentiatie en prioriteitsstelling op basis van de behoeften en het beleid. De tussentijdse herziening van de nationale strategiedocumenten, die in 2003 begint, biedt de mogelijkheid om na te gaan in hoeverre meer prioriteit moet worden toegekend aan specifieke asielprogramma's. Daarbij moet echter niet uit het oog worden verloren dat de speelruimte beperkt is, gezien de beschikbare middelen, en dat verschillende prioriteiten tegen elkaar zullen moeten worden afgewogen. In het kader van de follow-up van begrotingsonderdeel B7-667 is de Commissie voornemens voor te stellen vanaf 2004 een meerjarenprogramma in te voeren om een specifiek, bijkomend antwoord te bieden op de behoeften van derde landen van herkomst en doorreis bij hun inspanningen om efficiënter om te gaan met de verschillende aspecten van de migratieproblematiek, ook die welke verband houden met internationale bescherming.

De Commissie zal daarbij echter twee factoren benadrukken:

- rekening houdend met de beschikbare financiële instrumenten van de Gemeenschap en met de instrumenten voor dialoog en programmering met de derde landen die de steun ontvangen, moet het initiatief, in het kader van de toezeggingen om de Agenda ten uitvoer te leggen, ook komen van de bevoegde nationale autoriteiten van deze landen;
- de inzet van de Gemeenschap moet samenvallen met een vergelijkbare inzet van de EU-lidstaten op het gebied van bilaterale steun en de Commissie zal erop toezien dat de coördinatie en de samenhang van de bilaterale en communautaire maatregelen wordt verbeterd.

Bovendien is de Commissie van mening dat het de taak is van de **internationale financiële instellingen en van de verschillende organen en bureaus van de Verenigde Naties** (met name, naast het UNHCR, het UNDP, het OCHA, de UNRWA, UNICEF, het WFP, de WHO, enz.) om, onder supervisie van de secretaris-generaal, voor elke organisatie de taakomschrijving op het gebied van het beheer van het vluchtelingenvraagstuk te

verduidelijken en een strategisch en gecoördineerd actieplan op te stellen om de vooruitzichten op duurzame oplossingen bij de uitvoering van deze taak concreet te verbeteren, waarbij zowel rekening moet worden gehouden met het lot van de vluchtelingen als met de capaciteit van de landen van opvang en herkomst die te maken krijgen met asielzoekers, integratie en duurzame terugkeer.

In elk geval vindt de Commissie dat het **UNHCR**, in samenwerking met andere partners, eerst prioriteit moet geven aan een nauwkeurige analyse van de kenmerken van de crises die verband houden met gedwongen verplaatsingen en moet vaststellen wat de beheersproblemen zijn en welke oplossingen daarvoor kunnen worden gevonden. De Europese Unie kan dan bepaalde prioriteiten stellen voor haar eigen beheer van de migratiestromen, en in de eerste plaats geografische prioriteiten voor het Europese externe beleid. De Commissie is in dit verband van mening dat het UNHCR zich dringend moet buigen over situaties waarin sprake is van langdurige aanwezigheid van vluchtelingen, met name in Afrika.

Het gemeenschappelijk asielbeleid en het externe beleid van de Europese Unie vormen dus **krachtige instrumenten voor de tenuitvoerlegging van de Agenda voor bescherming en het "Verdrag +"**. De ontwikkeling van de interne bevoegdheden op asielgebied zou de Gemeenschap in staat moeten stellen om ook **externe bevoegdheden** te ontwikkelen en deel te nemen aan of het initiatief te nemen tot onderhandelingen met derde landen of partners over specifieke problemen of situaties. Dit zou gepaard kunnen gaan met een sterker partnerschap met het UNHCR, op basis van de reeds bestaande samenwerkingsverbanden. Het UNHCR heeft er groot belang bij de Europese Unie op middellange termijn als een coherente organisatie te beschouwen, want dat zou kunnen leiden tot een efficiënter gebruik van de personele en financiële middelen die nu in de EU en de kandidaat-landen worden ingezet, en die geleidelijk zouden kunnen worden verschoven naar gebieden waar de behoefte aan bescherming en aan ondersteuning van de landen van opvang of herkomst groter zijn. Hiermee zou rekening kunnen worden gehouden in de discussie die de Hoge Commissaris op gang heeft gebracht in het kader van het UNHCR-mandaat voor 2004. Deze samenwerking zou samen kunnen gaan met de deelname van de Gemeenschap aan speciale overeenkomsten, maar het door het UNHCR voorgestelde concept is nog veel te weinig concreet om een uitgewerkte en definitieve communautaire aanpak te formuleren. De werkzaamheden van het Forum van juni 2003 zullen in dit opzicht dus van groot belang zijn.

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2003 is een cruciaal jaar voor de consolidatie van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel aan de vooravond van de uitbreiding van de Unie. In dit jaar moet de eerste harmonisatiefase worden afgerond op basis van voorstellen van de Commissie. Tegelijkertijd worden de contouren zichtbaar van de tweede fase die in Tampere is aangekondigd en waarin een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status moeten worden ingevoerd. In de geest van de Agenda voor bescherming en het "Verdrag +" moet de Europese Unie zich vastberaden inzetten voor een nieuw internationaal beschermingsbeleid, dat zowel is gebaseerd op een beter geregelde toegang van personen die internationale bescherming behoeven tot het grondgebied van de lidstaten als op een consolidatie van de mogelijkheden om beschermingsbehoeften te behandelen in de regio van herkomst. De Commissie zal op basis van de resultaten van verschillende studies deze weg inslaan in nauw overleg met het UNHCR, zodat zij voor het einde van het jaar meer operationele richtsnoeren kan voorleggen aan de Raad en het Europees Parlement.

De Commissie verzoekt met het oog hierop de Raad en het Europees Parlement nota te laten nemen van haar tweede verslag over het gemeenschappelijk asielbeleid en:

- verzoekt de Raad alle wetgevingsvoorstellen van de eerste harmonisatiefase binnen de door de Europese Raad van Sevilla gestelde termijnen goed te keuren, in het bijzonder de richtlijn over de asielprocedures, in het kader waarvan de problematiek van de veilige landen van herkomst en veilige derde landen bijzondere aandacht verdient;
- verzoekt de Raad en het Parlement de discussie over een instrument dat in de plaats moet komen van het Europees Vluchtelingenfonds voort te zetten op basis van het verslag van de Commissie van 3 december 2002 over de effectiviteit van de financiële middelen die op communautair niveau beschikbaar zijn;
- moedigt de lidstaten aan optimaal gebruik te maken van de mechanismen voor administratieve samenwerking op het gebied van asiel (Argo, statistisch programma) en daar een actieve bijdrage aan te leveren, waarbij de Commissie zich zal toelagen op de verdere ontwikkeling van het Comité voor immigratie en asiel en Eurasil als essentiële instrumenten voor de harmonisatie van analyses en methoden, waardoor gemakkelijker nieuwe prioriteiten kunnen worden gesteld bij de totstandbrenging van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel;
- beveelt aan dat een gemeenschappelijke aanpak wordt geformuleerd voor de tenuitvoerlegging van de Agenda voor bescherming en het "Verdrag +" en dat deze aanpak wordt verdedigd in de beheersorganen van het Hoge Commissariaat voor de vluchtelingen en in de dialoog met dit Commissariaat;
- stelt voor grondig na te denken over de mogelijkheden die de behandeling van asielverzoeken buiten de Europese Unie en hervestiging bieden als aanvullende instrumenten bij een doeltreffend en eerlijk territoriaal asielstelsel, waarbij de internationale verplichtingen worden nageleefd en rekening wordt gehouden met de dialoog en het partnerschap met derde landen;
- beveelt aan de discussie over de toegang tot het grondgebied van de lidstaten voor personen die internationale bescherming behoeven uit te diepen en verder te praten over de verenigbaarheid van extra bescherming van deze personen en de inachtneming van het non-refoulementbeginsel enerzijds met de maatregelen ter bestrijding van illegale immigratie en mensensmokkel en -handel en de controlemaatregelen aan de buitengrenzen anderzijds; de Commissie zal dit vraagstuk op de agenda van het Comité voor immigratie en asiel plaatsen en erop toezien dat in het bijzonder aandacht wordt besteed aan de problematiek van de beschermde toegang, op basis van de nu beschikbare resultaten van de studie daarover en van de afzonderlijke, maar verwante hervestigingsproblematiek;
- verzoekt de Raad, naast het reeds goedgekeurde actieplan van de Europese Unie, zich te buigen over een meer operationele definitie van de inhoud van de Europese geïntegreerde terugkeerprogramma's, en zich daarbij te baseren op de ervaring met het terugkeerprogramma voor Afghanistan;
- wenst dat in het kader van de toekomstige werkzaamheden van de Europese instellingen op het gebied van het integratiebeleid in het bijzonder aandacht wordt besteed aan vluchtelingen en ontheemden;

- verzoekt de Raad en het Parlement rekening te houden met de bijdrage van ontwikkelingslanden aan de opvang van vluchtelingen en de toepassing van internationale beschermingsnormen, en meer in het algemeen, in het kader van de Agenda voor bescherming, het aspect internationale bescherming meer te integreren in het Europese buitenlandse beleid; de Commissie zal dit aspect in 2003 in het kader van de tussentijdse herziening van de nationale en regionale strategiedocumenten in aanmerking nemen en de doelstellingen van de Agenda voor bescherming in het kader van de dialoog over migratievraagstukken en de samenwerking met de betrokken derde landen aan de orde stellen.

BIJLAGE : TENUITVOERLEGGING VAN HET WETGEVINGSPROGRAMMA VOOR DE EERSTE FASE EN VAN DE BEGELEIDENDE MAATREGELEN

1. WETGEVING VAN DE EERSTE FASE

Richtlijn over de opvang van asielzoekers

De onderhandelingen over de richtlijn betreffende de opvangvoorwaarden kregen hoge prioriteit onder het Spaanse voorzitterschap. De Raad heeft op 25 april 2002 een algemeen standpunt over de tekst geformuleerd. Het Europees Parlement heeft op diezelfde datum zijn advies over het voorstel van de Commissie uitgebracht en daarbij een aantal belangrijke amendementen voorgesteld. In december 2002 werd politieke overeenstemming over de richtlijn bereikt, die vervolgens op 27 januari 2003 formeel werd goedgekeurd⁴.

De richtlijn is een eerste stap in de richting van harmonisatie van de normen. Hiermee heeft de Gemeenschap een juridisch bindend kader, dat zal leiden tot een aanmerkelijke verbetering van de opvang van asielzoekers. De richtlijn zal ook leiden tot meer overeenkomsten in de nationale opvangsystemen. Er is echter geen harmonisatie ten aanzien van het vraagstuk van de familieleden of van de toegang tot beroepsopleidingen, en de harmonisatie op het gebied van de toegang tot de arbeidsmarkt is slechts minimaal.

Verordening "Dublin II"

De Europese Raad van Sevilla heeft erop aangedrongen de verordening vóór eind 2002 goed te keuren. Het Europees Parlement heeft op 9 april 2002 ingestemd met het voorstel van de Commissie. In december 2002 is in de Raad politieke overeenstemming bereikt over de verordening. Op 18 februari 2003 is de verordening formeel goedgekeurd⁵.

De verordening is op dezelfde beginselen gebaseerd als de Overeenkomst van Dublin, waarvoor zij in de plaats treedt: de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek ligt in het algemeen bij de lidstaat die het meest betrokken is geweest bij de toegang van de asielzoeker. Op basis van de ervaringen met de toepassing van de Overeenkomst zijn in de verordening echter kortere proceduretermijnen vastgesteld om te zorgen voor doeltreffende asielprocedures in het algemeen, wordt rekening gehouden met de verantwoordelijkheid van lidstaten die situaties van illegaal verblijf op hun grondgebied laten voortbestaan en zijn nieuwe bepalingen opgenomen om beter te waarborgen dat familieleden niet worden gescheiden.

Tegelijkertijd is het gemengd comité dat is ingesteld bij artikel 3 van de Overeenkomst van 19.01.2001 tussen de Europese Gemeenschap, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de criteria en de mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat, in IJsland of in Noorwegen wordt ingediend, in het tweede halfjaar van 2002 twee keer bijeengekomen om deze twee aan Schengen en de Overeenkomst van Dublin geassocieerde landen de gelegenheid te bieden hun opmerkingen over het voorstel kenbaar te maken. De Commissie heeft tenslotte op 12 augustus 2002 een voorstel voor een onderhandelingsmandaat

⁴ Richtlijn 2003/9/EG van de Raad, PB L 31 van 6.2.2003

⁵ Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad, PB L 50 van 25.2.2003

goedgekeurd met het oog op de sluiting tussen de partijen bij de Overeenkomst van 19.01.2001 van een Protocol dat deelname van het Koninkrijk Denemarken aan deze Overeenkomst mogelijk maakt.

Voorstel voor een richtlijn betreffende de voorwaarden voor toekenning van de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming

De besprekingen over het voorstel van de Commissie⁶ in de Raad begonnen in juni 2002 onder het Spaanse voorzitterschap. De Europese Raad van Sevilla van juni 2002 stelde juni 2003 als uiterste datum voor de goedkeuring van de richtlijn. De onderhandelingen werden voortgezet onder het Deense voorzitterschap en leidden in de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van november 2002 tot politieke overeenstemming over een belangrijk deel van de regels die in het voorstel waren geformuleerd over de voorwaarden voor de toekenning van de vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming. Daarom ligt het in de lijn van de verwachtingen dat de onderhandeling over de gehele richtlijn onder het Griekse voorzitterschap zullen worden afgerond, inclusief de regels betreffende de rechten en voordelen die moeten worden gekoppeld aan de vluchtelingen- of een subsidiaire beschermingsstatus.

In een advies van 29 mei 2002 heeft het Economisch en Sociaal Comité zijn steun uitgesproken voor het voorstel van de Commissie, waarbij het zich in het bijzonder ingenomen toonde met het begrip subsidiaire bescherming. Het Comité van de Regio's verklaarde zich in zijn advies van 11 juni 2002 tevreden over het feit dat de Commissie het Verdrag van Genève van 1951 voorop blijft stellen. Het Europees Parlement keurde op 22 oktober 2002 een resolutie goed met een aantal amendementen, die in het bijzonder betrekking hebben op de gronden voor vervolging, waaraan het Parlement “seksuele geaardheid”, “geslacht” en “het behoren tot een etnische groep” toevoegt, en de gronden voor subsidiaire bescherming, waaraan het gevaar van doodstraf of seksuele verminking worden toegevoegd. Tenslotte dringt het Parlement eropaan vluchtelingen en mensen met een subsidiaire beschermingsstatus gelijk te behandelen, met name wanneer het gaat om de geldigheidsduur van de verblijfstitel, de afgifte van reisdocumenten of het toestaan van het verrichten van arbeid.

Voorstel voor een richtlijn betreffende de asielprocedures

Na de onderhandelingen op deskundigenniveau over het voorstel van de Commissie van 2000, keurde de JBZ-Raad op 7-8 december 2001 conclusies goed over de te volgen aanpak voor de richtlijn. Tijdens de Europese Raad van Laken werd de Commissie verzocht eind april met een gewijzigd voorstel te komen. Na uitvoerig overleg met de deskundigen van de lidstaten heeft de Commissie op 18 juni 2002 een gewijzigd voorstel ingediend⁷.

Het gewijzigd voorstel bevat een andere structuur voor procedures in eerste aanleg, waarbij onder andere specifieke normen worden ingevoerd voor de behandeling van asielverzoeken die aan de grens worden ingediend, alsmede een procedure op grond waarvan de lidstaten kunnen afzien van een grondige behandeling van bepaalde herhaalde verzoeken. Daarnaast is de verplichting om een tweetrapsberoepsstelsel in te voeren vervangen door het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. De Raad toonde zich in een open debat op 15 oktober 2002 verheugd over het voorstel. Omdat de Europese Raad van Sevilla er bij de Raad op

⁶ COM(2001) 510 def., 12.9.2001

⁷ COM(2002)326 def./2 van 18.6.2002, tot wijziging van COM(2000)578 def. van 20.9.2000

aangedrongen heeft eind 2003 een tekst goed te keuren, zullen de onderhandelingen waarschijnlijk de rest van het jaar 2003 worden voortgezet.

2. ADMINISTRATIEVE SAMENWERKING EN BEGELEIDENDE MAATREGELEN

Eurodac

Met de goedkeuring van de uitvoeringsbepalingen⁸ in februari 2002 was het wettelijk kader voor de invoering van het Eurodac-informatiesysteem voltooid. In april 2002 is de Commissie samen met de lidstaten begonnen met het testen van het systeem en de laatste testfase, met alle lidstaten, liep tot eind 2002. Deze testen waren verplicht en moesten met succes worden afgerond, voordat alle lidstaten zich gereed konden verklaren en Eurodac in werking kon treden en de verordening kon worden toegepast. Eurodac is operationeel vanaf 15 januari 2003. Tussen die datum en 2 maart 2003 waren er 238 “hits”, en dat aantal wordt elke week hoger.

Het Europees Vluchtelingenfonds (EVF)

De begrotingsautoriteit heeft in 2002 meer middelen toegewezen aan het Europees Vluchtelingenfonds (EVF) dan oorspronkelijk was geraamd. De lidstaten dienden vervolgens begin 2002 nieuwe verzoeken tot medefinanciering in, die bij besluit van de Commissie van 21 maart 2002 werden goedgekeurd. Uit de beschikbare gegevens over de tenuitvoerlegging van de nationale programma's van de lidstaten komen de volgende punten naar voren:

- bij de berekening van de jaarlijkse toewijzing aan de lidstaten hebben de berekeningsmethoden van artikel 10 van de beschikking van de Raad⁹ ervoor gezorgd dat de verdeling van de middelen tussen de lidstaten parallel liep met de ontwikkeling van het aantal asielverzoeken en het aantal personen aan wie de vluchtelingenstatus of een andere vorm van internationale bescherming werd toegekend. De vaste bedragen die in artikel 10, lid 1, zijn vastgesteld hebben bijgedragen aan een evenwichtige verdeling van de middelen waarbij rekening is gehouden met de relatieve belasting van elk land;
- na enkele aanvangsproblemen in de lidstaten, die in het bijzonder voortvloeiden uit het feit dat de beschikking in september werd goedgekeurd, ligt de programma- en projectuitvoering goed op tempo;
- tussen 2000 en 2002 hebben de lidstaten gemiddeld 49,44 % van de middelen besteed aan de medefinanciering van projecten voor de opvang van asielzoekers, 28 % aan de integratieprojecten voor vluchtelingen en personen die subsidiaire bescherming genieten, en 22,2 % aan projecten op het gebied van vrijwillige terugkeer. Het aandeel van dit laatste onderdeel is aanmerkelijk toegenomen tussen 2000 (15,82%) en 2002 (24,45%);

⁸ Verordening (EG) nr. 407/2002 van 28 februari 2002 tot vaststelling van sommige uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EG) nr. 2725/2000 betreffende de instelling van "Eurodac" voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin (PB L 62 van 5.3.2002)

⁹ PB L 252 van 6.10.2000, p.12

De Commissie heeft opdracht gegeven voor een onafhankelijke evaluatie van de eerste drie jaar van het EVF, die betrekking heeft op een volledige actiecycclus, waarvan de resultaten in het derde kwartaal van 2003 beschikbaar zullen zijn. Daarnaast heeft de Commissie op 3 december 2002 bij de Raad en het Parlement een tussentijds verslag ingediend over de tenuitvoerlegging van het EVF¹⁰. In dit verslag beklemtoont de Commissie dat de resultaten van deze evaluatie en de prioriteiten die zijn vastgesteld bij het beheer van andere instrumenten of voorbereidende maatregelen, bepalend zullen zijn voor de voorstellen van de Commissie over de maatregelen die na 2004 op communautair niveau moeten worden genomen ten behoeve van vluchtelingen en asielzoekers. De Commissie verwacht in 2003 een reactie van de Raad en het Europees Parlement op dit verslag.

EQUAL

Het communautair initiatief Equal is bedoeld om uitsluiting en ongelijkheid op de arbeidsmarkt te bestrijden en bevat onderdelen om de sociale en beroepsmatige integratie van asielzoekers te verbeteren. De financiering van Equal loopt van 2000-2006 (ongeveer 113 miljoen EUR voor asielzoekers, i.e 4% van het totaalbedrag van ongeveer 2,764 miljard EUR voor het programma) en bestaat uit twee ronden, waarvan de eerste in 2001 is begonnen en de tweede naar verwachting in 2004 zal beginnen. In 2001 hebben de lidstaten meer dan 1500 ontwikkelingspartnerschappen geselecteerd, waarvan er 45 betrekking hebben op asielzoekers. Met de oorspronkelijke financiering vanaf november 2001 konden de partnerschappen hun werkprogramma beschrijven en hun grensoverschrijdende samenwerkingsovereenkomsten ontwikkelen, en vanaf mei 2002 werden nieuwe middelen toegekend voor de tenuitvoerlegging van de werkprogramma's. De activiteiten van de partnerschappen liggen op vijf terreinen: opvang, onderwijs- en opleidingsadvies, werkgelegenheid, herintegratie en repatriëring, en capaciteitsontwikkeling. Nadere informatie over de ontwikkelingspartnerschappen is te vinden op de Equal-website¹¹. Er wordt een themagroep "Asielzoekers" opgericht om de goede methoden die in het kader van Equal zijn ontwikkeld, te verspreiden. Verslagen en resultaten van deze EU-brede werkzaamheden zullen ook worden gepubliceerd op de Equal-website.

ARGO

Op 13 juni 2002¹² heeft de Raad het ARGOProgramma goedgekeurd voor administratieve samenwerking op het gebied van buitengrenzen, visa, asiel en immigratie. Een van de hoofddoelen van dit programma is de harmonisatie van de nationale methoden, en het is daarom een begeleidende maatregel bij het wetgevingswerk van de Gemeenschap. In de jaarlijkse werkprogramma's voor 2002 en 2003 is in het hoofdstuk over asiel rekening gehouden met de behoeften van de nationale instanties bij het toepassen van het nieuwe communautaire acquis. De jaarlijkse doelstellingen en prioriteiten zijn dan ook voornamelijk gebaseerd op wetgevingsvoorstellen en studies van de Commissie.

¹⁰ Dit verslag is een onderdeel van Mededeling COM(2002)703 over de integratie van migratievraagstukken in de betrekkingen van de Europese Unie met derde landen, waarin een verslag is opgenomen over de effectiviteit van de financiële middelen die op communautair niveau beschikbaar zijn voor de repatriëring van immigranten en afgewezen asielzoekers, voor het beheer van de buitengrenzen en voor asiel- en migratieprojecten in derde landen, zoals de Europese Raad van Sevilla had gevraagd.

¹¹ (http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index_nl.html).

¹² PB L 161 van 19.6.2002

3. OVERIGE ONTWIKKELINGEN

Tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden

Tijdens de buitengewone JBZ-Raad van 20 september 2001 kwam de Raad overeen zich met spoed te buigen over de situatie in landen en regio's waar als gevolg van toenemende spanningen na de aanvallen op de VS het risico bestond van bevolkingsbewegingen op grote schaal. Bovendien verzocht de Raad de Commissie om, in overleg met de lidstaten, na te gaan of de richtlijn van de Raad inzake tijdelijke bescherming tijdelijk zou kunnen worden toegepast indien er bijzonder beschermingsregelingen nodig zouden zijn in de EU. Dit had tot gevolg dat tot het voorjaar van 2002 met name de ontwikkeling van de asielverzoeken van Afghanen in de EU-lidstaten nauwlettend werd gevolgd. Op basis van een analyse van de situatie werd besloten dat geen speciale regeling nodig was. Richtlijn 2001/55/EC¹³ moet uiterlijk 31 december 2002 worden omgezet in nationaal recht.

Andere wetgevingsinitiatieven

In verschillende voorstellen betreffende immigratie zijn bepalingen opgenomen die direct of indirect betrekking hebben op de rechtspositie van personen die internationale bescherming genieten. Een voorbeeld daarvan is het gewijzigd voorstel inzake het recht op **gezinshereniging**¹⁴, dat de Commissie op 2 mei 2002 op verzoek van de Europese Raad van Laken van 14 en 15 december 2001 heeft goedgekeurd. In het gewijzigd voorstel is een hoofdstuk opgenomen met gunstiger voorwaarden voor gezinshereniging voor vluchtelingen. De Raad heeft eind februari 2003 politieke overeenstemming bereikt over dit voorstel. De Europese Raad van Sevilla had erop aangedrongen deze richtlijn vóór juni 2003 goed te keuren. Diezelfde termijn geldt voor de goedkeuring van het voorstel voor een richtlijn betreffende de **status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen**¹⁵. Volgens dit voorstel kunnen vluchtelingen na een verblijf van vijf jaar op het grondgebied van een lidstaat de status van langdurig ingezetene krijgen. Met deze status kunnen zij zich vervolgens, onder bepaalde voorwaarden, in andere lidstaten van de Europese Unie vestigen. Daarnaast heeft de Commissie op 11 februari 2002 een voorstel¹⁶ goedgekeurd voor een richtlijn van de Raad betreffende **de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur die wordt afgegeven aan de slachtoffers van hulp bij illegale immigratie of mensenhandel die met de bevoegde autoriteiten samenwerken**. Daarin wordt vermeld dat deze richtlijn de bepalingen inzake de bescherming van vluchtelingen, personen die subsidiaire bescherming genieten of internationale bescherming hebben aangevraagd, onverlet laat.

Werkdocument van de Commissie over het verband tussen interne veiligheid en internationale beschermingsverplichtingen

De belangrijkste conclusie van dit document van december 2001¹⁷ was dat in de huidige **EG-wetgeving** of wetgevingsvoorstellen van de Commissie op het gebied van asiel en immigratie altijd een bepaling is opgenomen op grond waarvan onderdanen van derde landen die als een

¹³ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen. PB L 212 van 7.8.2001, blz.12

¹⁴ COM(2002)225 def. van 2.5.02

¹⁵ COM(2001)127 def. van 17.3.01

¹⁶ COM(2002) 71

¹⁷ (COM(2001)743, 5.12.2001) Het verband tussen de bescherming van de interne veiligheid en de naleving van internationale verplichtingen en instrumenten op het gebied van bescherming.

bedreiging van de nationale/openbare veiligheid worden beschouwd, kunnen worden uitgesloten van het recht op internationale bescherming, verblijf of bepaalde voordelen. In het kader van de discussies en onderhandelingen over de verschillende voorstellen worden de betrokken bepalingen echter opnieuw bekeken in het licht van de veranderde omstandigheden, zoals bijvoorbeeld geldt voor de richtlijn over de voorwaarden voor om in aanmerking te komen voor de vluchtelingenstatus of voor subsidiaire bescherming. In 2002 heeft de Commissie overleg gepleegd met alle lidstaten en kandidaat-lidstaten, ander Europese instellingen¹⁸, de civiele maatschappij en het UNHCR. Er werd overeengekomen de samenwerking voort te zetten op deskundigenniveau in Eurasil (zie punt 4) en door middel van activiteiten die door Argo worden medegefinancierd.

4. OPEN COÖRDINATIEMETHODE TOEGEPAST OP ASIEL, INFORMATIE-UITWISSELING EN GEMEENSCHAPPELIJKE ANALYSE

Nieuwe uitwisselings- en analyse-instrumenten

In december 2001 heeft de Europese Raad van Laken erkent dat de informatie-uitwisseling op het gebied van het asiel- en immigratiebeleid moest worden verbeterd. In hun respectieve adviezen¹⁹ steunden het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's de voorstellen van de Commissie in de mededeling van 28 november 2001²⁰, waarbij zij aandrongen op samenwerking met de civiele maatschappij en lagere overheden

Begin 2002 heeft de Commissie een uitwisselings- en raadplegingsprocedure onder leiding van de Commissie opgezet, waarin een **Comité voor immigratie en asiel** centraal staat. De bedoeling hiervan is, gemeenschappelijke problemen in het immigratie- en asielbeleid te inventariseren en te analyseren, algemene bekendheid te geven aan goede methoden en meer convergentie tot stand te brengen. Het comité bestaat uit deskundigen van de lidstaten en vertegenwoordigers van de civiele maatschappij. Afhankelijk van het onderwerp kunnen anderen worden uitgenodigd. Op het gebied van asiel zijn de volgende onderwerpen besproken in de verslagperiode: het verband tussen internationale bescherming en interne veiligheid, de omzetting van de richtlijn over tijdelijke bescherming, de behandeling van asielverzoeken buiten de EU en de éénloketprocedure.

In juli 2002 heeft de Commissie naar aanleiding van het besluit van het Comité van Permanente Vertegenwoordigers om de werkzaamheden van het CIBGA²¹, dat in 1992 was opgezet als werkgroep van de Raad, stop te zetten, **Eurasil** ingesteld, een netwerk van de Europese Unie voor deskundigen op asielgebied, onder voorzitterschap van de Commissie. De deelnemers aan de vergaderingen zijn betrokken bij de instanties in de EU-lidstaten die bevoegd zijn voor de toewijzing van asielverzoeken (in eerste aanleg of in beroep). Het is dus een comité dat bestaat uit praktijkmensen. Indien nodig zullen het UNHCR, andere internationale of niet-gouvernementele organisaties en deskundigen op een bepaald gebied worden uitgenodigd. Het netwerk is bedoeld om door middel van betere informatie-uitwisseling tussen praktijkmensen en de Europese Commissie meer convergentie tot stand te brengen in het asielbeleid, beslissingen en methoden. Deze activiteiten kunnen ook tot betere werkrelaties leiden tussen de deskundigen onderling. Zij zullen zich richten op informatie

¹⁸ Adviezen van het Comité van de Regio's, CdR 93/2002 en van het Economisch en Sociaal Comité, CES 519/2002

¹⁹ CES 684/2002 en CdR 93/2002

²⁰ COM(2001)710 def.

²¹ Centrum voor informatie,beraad en gegevensuitwisseling inzake asielaangelegenheden

over de situatie in landen van herkomst en doorreis, de behandeling van gevallen in eerste aanleg en in beroep en andere informatie die van belang is voor de toepassing van het asielbeleid. De taken en functies zullen in de loop van de tijd veranderen, op basis van de omzetting en toepassing van de rechtsinstrumenten van de Gemeenschap. De Commissie verwacht dat Eurasil een essentieel instrument wordt voor de totstandbrenging en de werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

De eerste stappen op weg naar een **Europese waarnemingspost/Europees netwerk voor migratie** werden in 2002 gezet in de vorm van voorbereidende maatregelen. Dit netwerk moet een systematische informatiebasis opbouwen voor het volgen en analyseren van het multidimensionale verschijnsel migratie en asiel, waarbij niet alleen allerlei facetten van dit verschijnsel worden behandeld (politieke, juridische, demografische, economische, sociale en culturele), maar ook de onderliggende oorzaken worden beschreven. Er wordt een netwerk van nationale contactpunten opgezet, samengesteld uit bestaande instanties met ervaring op het gebied van migratie en asiel. Oostenrijk, België, Griekenland, Ierland, Italië, Nederland, Portugal, Zweden en het Verenigd Koninkrijk doen mee vanaf 2002. Spanje heeft in december 2002 ook een nationaal contactpunt aangewezen en andere lidstaten kunnen zich in 2003 bij het project aansluiten.

Statistieken

De Commissie heeft zich voortdurend ingespannen om de kwaliteit, de volledigheid en de vergelijkbaarheid van de asiel- en migratiestatistieken te verbeteren, maar vanwege het ontbreken van een juridisch kader zijn de grenzen van het mogelijke bereikt. De Commissie tracht er nu voor te zorgen dat toekomstige beleidsontwikkelingen en -toepassingen worden geschraagd door een wettelijke basis voor de verzameling van communautaire statistieken op dit gebied.

In de conclusies van de Raad van 28/29 mei 2001 werd de Commissie verzocht een voorstel in te dienen voor een algemeen en coherent kader voor toekomstige maatregelen om de statistieken te verbeteren. In antwoord op dat verzoek zal de Commissie in het voorjaar van 2003 een mededeling goedkeuren. De uitbreiding van de Unie in 2004 voegt een extra geografische en politieke dimensie toe aan de omvang van de verschijnselen die verband houden met asiel, en maakt het belang van nauwkeurige, tijdige en geharmoniseerde statistische informatie des te groter. Het actieplan moet ervoor zorgen dat aan de huidige wettelijke vereisten wordt beantwoord en dat de conclusies van de Raad ten uitvoer worden gelegd, zodat een nieuwe, proactieve en dynamische aanpak van de activiteiten van de Commissie tot stand komt. Ondertussen komen steeds meer asielgegevens elektronisch beschikbaar, nu begin 2003 maandelijks elektronische verslagen over asiel zijn ingevoerd en het eerste jaarverslag over migratie en asiel in de EU en de toetredingskandidaten uiterlijk midden 2003 wordt verwacht.