



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 15.07.2004
COM(2004) 503 definitief

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

**Een doeltreffender gemeenschappelijk Europees asielstelsel:
één uniforme procedure als volgende stap**

{SEC(2004) 937}

INLEIDING

De Raad Justitie en binnenlandse zaken van 29 april 2004 te Luxemburg heeft formeel de richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven (de "richtlijn betreffende de erkenning van vluchtelingen") aangenomen en een politiek akkoord bereikt over het gewijzigde voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (de "richtlijn asielprocedures"). Laatstgenoemde richtlijn kan formeel worden goedgekeurd na afloop van de raadpleging van het Europees Parlement. De eerste fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel zal dan zijn afgerond.

Na deze eerste fase van het wetgevingsprogramma uit hoofde van het Verdrag van Amsterdam moet de EU zich niet alleen beraden over de kenmerken van de tweede fase van het gemeenschappelijk Europees asielsysteem, maar moet zij ook onderzoeken en beoordelen welke impact de instrumenten hebben gehad die de voorbije vier jaar zijn goedgekeurd.

In punt 27 van de conclusies van de Europese Raad van Thessaloniki van juni 2003 wordt verzocht de asielprocedures verder te versterken om ze doeltreffender te maken en op die manier de verwerking van aanvragen die niet in verband staan met internationale bescherming zoveel mogelijk te versnellen. Er dient bijgevolg te worden nagegaan op welke wijze de EU de procedures voor de toekenning van de twee vormen van internationale bescherming die zijn omschreven in de richtlijn betreffende de erkenning van vluchtelingen kan verbeteren en versnellen. Om de redenen die in deze mededeling zijn uiteengezet zou door de goedkeuring van maatregelen die leiden tot een uniforme procedure aan deze behoefte worden tegemoetgekomen.

Deze mededeling plaatst de recente studie over de uniforme procedure in haar context en is bedoeld om het debat over de uniforme procedure in de Raad en het Europees Parlement op gang te brengen. Na afloop van een voorbereidende fase zal de Commissie een voorstel voor Gemeenschapswetgeving voorleggen.

Achtergrond van de mededeling

1. In de mededeling van de Commissie van november 2000 *"Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend"* wordt erop gewezen dat er zich in bepaalde lidstaten een ontwikkeling voordoet in de richting van een soort "one-stop shop"- of "éénloket"-procedure. De Commissie heeft de aanzet gegeven voor een studie die de basis voor nader overleg moet vormen.
2. De *"Study on the single asylum procedure 'one-stop shop' against the background of the common European asylum system and the goal of a common asylum procedure"* (Studie betreffende de "éénloketprocedure" tegen de achtergrond van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en de doelstelling van een gemeenschappelijke asielprocedure) (hierna: "de studie") is in januari 2003 uitgebracht en is in het Engels te vinden op het volgende webadres:

http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/study_one_stop_shop_en.pdf

(ISBN: 92-894-5256-0)

Zie **bijlage A** voor een volledige beleidsachtergrond en een samenvatting van de resultaten van de studie.

Waarom een uniforme procedure?

Snelheid en doeltreffendheid

3. Het eerste en meest opvallende voordeel van een uniforme procedure is de grotere snelheid en doeltreffendheid. In de studie wordt dit bevestigd door de lidstaten die een uniforme procedure hebben ingevoerd. Een procedure die is gericht op de beoordeling van de beschermingsbehoeften die zijn omschreven in de richtlijn betreffende de erkenning van vluchtelingen en in het kader waarvan één enkele instantie een besluit neemt op grond van een of andere set criteria kan duidelijk sneller zijn dan een systeem in het kader waarvan achtereenvolgende aanvragen worden ingediend bij een of meer instanties die soortgelijke feiten beoordelen, en beroepsprocedures tegen de beslissingen van verschillende instanties tegelijk lopen.
4. Ook de centralisatie van de middelen voor de behandeling van verzoeken om bescherming kan duidelijke voordelen opleveren. Eén enkele geïntegreerde procedure voor het persoonlijke onderhoud en de beoordeling van het dossier leidt tot een besparing van tijd en middelen, zoals bijvoorbeeld gespecialiseerde juristen en nationale deskundigen of tolken, en draagt ertoe bij dat administratieve uitdagingen, die bijvoorbeeld te maken hebben met het bijhouden van een enkel dossier en de productie van op geharmoniseerde definities gebaseerde representatieve statistische gegevens, gemakkelijker kunnen worden aangepakt. Dit kan de lidstaten een werkelijk voordeel opleveren, namelijk een sneller en doeltreffender systeem dat bijdraagt tot de integratie van vluchtelingen en de verwijdering van personen die geen bescherming behoeven.

Bescherming

5. Er zijn goede redenen om een uniforme procedure in te voeren die betrekking heeft op de veiligheidsaspecten van verzoeken om internationale bescherming. Er kan niet worden verwacht dat een persoon die om internationale bescherming verzoekt kan evalueren of zijn verzoek betrekking heeft op de criteria vermeld in het Verdrag van Genève of dat hij de mensenrechteninstrumenten kent waarop andere vormen van internationale bescherming zijn gebaseerd.
6. Ook de beperking van eventuele trauma's en de transparantie van een alomvattende procedure moedigen de aanvrager ertoe aan een volledig dossier te presenteren, dat alle aspecten bestrijkt die het hem of haar onmogelijk maken om naar zijn of haar land van herkomst terug te keren. Hierdoor wordt voorkomen dat nog belangrijke feiten naar boven komen nadat de hoofdprocedure is afgerond, als de bij de asielpprocedure van toepassing zijnde waarborgen niet langer gelden. Ook de geloofwaardigheid van de aanvrager kan erop vooruit gaan, als hij niet wordt geconfronteerd met een reeks opeenvolgende procedures, hetgeen het risico inhoudt dat hij zijn verklaringen aanpast om rekening te houden met de verschillende criteria waaraan deze door de verschillende autoriteiten zullen worden getoetst.

Perceptie in de publieke opinie

7. In de mededeling van de Commissie van maart 2003 *"Over het gemeenschappelijk asielbeleid en de agenda voor bescherming"* was sprake van een crisis in het asielstelsel die in een aantal lidstaten steeds duidelijker wordt en van een toenemend onbehagen in de publieke opinie. Een beslissing inzake bescherming die wordt genomen na een snelle, alomvattende procedure (waarna het mogelijk is beroep tegen die beslissing in te stellen) kan elke onduidelijkheid en het schadelijke denkbeeld verdrijven dat er ontelbare mogelijkheden zijn om, om redenen van bescherming, in een land te blijven. Niets bewijst dat de invoering van een uniforme procedure het aantrekkelijker maakt om gebruik te maken van de procedure in haar geheel en dat de meeste lidstaten een minder gunstige status toekennen aan personen die niet in aanmerking komen voor de status in de zin van het Verdrag van Genève.

Terugkeer

8. Een uniforme procedure geeft de asielstelsels van de lidstaten van de EU een meerwaarde bij hun inspanningen op het gebied van de terugkeer van personen die niet voor internationale bescherming in aanmerking komen. Wanneer alle mogelijke verplichtingen inzake bescherming in één procedure zijn geïntegreerd, is de kans vrijwel onbestaande dat nieuwe, met bescherming verband houdende hinderpalen worden opgeworpen om de verwijdering te vertragen of te voorkomen. De voor de terugkeer verantwoordelijke autoriteiten handelen dan in de wetenschap dat er geen aspecten overblijven die nog moeten worden behandeld. Samenwerking tussen de asiel- en terugkeerautoriteiten is duidelijk van het grootste belang met het oog op soepeler procedures.

Waarom een actie op het niveau van de EU?

Om een potentiële leemte in de bescherming aan te vullen

9. De richtlijn betreffende de erkenning van vluchtelingen verplicht de lidstaten ertoe de subsidiaire beschermingsstatus toe te kennen aan onderdanen van derde landen en staatlozen die overeenkomstig de in de richtlijn vervatte criteria voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen. De redenen om de betrokkenen bescherming te verlenen moeten worden beoordeeld op grond van de in de richtlijn vervatte criteria, onder meer van alle relevante feiten in verband met het land van herkomst, de relevante verklaringen en bewijsstukken en de persoonlijke omstandigheden waarin het verzoek wordt gedaan.
10. De richtlijn asielprocedures is van toepassing op alle verzoeken om asiel die worden gedaan op het grondgebied, aan de grenzen of in de transitzones van de lidstaten. Overeenkomstig de richtlijn moeten lidstaten die een procedure toepassen of invoeren in het kader waarvan asielverzoeken niet alleen worden onderzocht als verzoeken op basis van het Verdrag van Genève, maar ook als verzoeken om subsidiaire bescherming, de richtlijn gedurende de hele procedure toepassen.
11. Gelet op de formele goedkeuring tijdens de Raad Justitie en binnenlandse zaken van 29 april 2004 in Luxemburg van een richtlijn waarbij een voor de lidstaten gemeenschappelijke interpretatie van twee verschillende soorten beschermingsstatussen wordt ingevoerd en gelet op het politieke akkoord over een richtlijn die de lidstaten ertoe verplicht minimumnormen in te voeren voor procedures die tot slechts één van deze beide statussen leiden, blijft de vraag hoe procedurele waarborgen kunnen worden ingevoerd voor personen die uitdrukkelijk verzoeken om de subsidiaire beschermingsstatus of die, in een vroege fase van hun verzoek, geen gronden aanvoeren die duidelijk onder het Verdrag van Genève vallen, maar die niettemin in aanmerking zouden komen voor subsidiaire bescherming. Om de eerste fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te kunnen afronden is het duidelijk noodzakelijk dat deze potentiële "leemte in de bescherming" wordt aangevuld, zodat op alle verzoeken om internationale bescherming in de zin van de richtlijn betreffende de erkenning van vluchtelingen dezelfde procedurele waarborgen van toepassing zijn. Het kan niet de bedoeling van het Gemeenschapsrecht zijn geweest dat personen die verklaren subsidiaire bescherming nodig te hebben (aan wie het Gemeenschapsrecht een status zal toekennen) niet dezelfde mogelijkheden hebben om hun dossier te presenteren en beroep in te stellen als personen die verklaren vluchteling te zijn (aan wie het Gemeenschapsrecht eveneens een status toekent). Dit is bijzonder belangrijk, aangezien de lidstaten van de EU in geval van verzoeken om internationale bescherming in het algemeen vaker subsidiaire bescherming dan een op het Verdrag van Genève gebaseerde bescherming verlenen. Het aanvullen van deze leemte in de bescherming zou op zich niet een uniforme procedure vormen: het zou veeleer – bij wijze van noodzakelijke eerste stap in de richting van een werkelijk uniforme procedure (een procedure in het kader waarvan één enkele autoriteit één enkele beslissing neemt) – gaan om twee parallelle procedures.

Om de noodzakelijke wijzigingen aan te brengen op het niveau van de Unie

12. Terwijl de tenuitvoerlegging van de richtlijnen inzake de minimumnormen in de meeste lidstaten wijzigingen in de administratieve procedures nodig zal maken, impliceert de invoering van een uniforme procedure een ingrijpender wijziging in de administratieve structuren. De uitgangspunten van de lidstaten met betrekking tot de eventuele goedkeuring van een uniforme procedure verschillen aanzienlijk. De wijziging die vereist is om op dit gebied dezelfde voorwaarden te creëren, is alleen mogelijk wanneer een gemeenschappelijke doelstelling is vastgesteld en overeengekomen in een uitgebreide Unie.

Meerwaarde van samenwerking op het niveau van de EU – een gemeenschappelijke methodologie

13. Teneinde de aanzet te geven voor deze wijziging en technische bijstand te verlenen om de lidstaten voor te bereiden op eventuele aanpassingen van wetgeving en infrastructuur, beveelt de Commissie twee benaderingen aan:
 - een voorbereidende fase: een periode waarin wordt beraadslaagd, besprekingen worden gevoerd en voorbereidingen worden getroffen voor de maatregelen die de lidstaten moeten nemen om de procedures te harmoniseren die leiden tot de twee soorten statussen die zijn vastgelegd in de richtlijn betreffende de erkenning van vluchtelingen. De aanzet hiertoe zal door de Commissie worden gegeven in een reeks operationele acties en technische projecten, onder meer bijeenkomsten van deskundigen onder voorzitterschap van de Commissie waarop zal worden onderzocht hoe de werkwijze voor de bepaling van de vluchtelingenstatus kan worden uitgebreid tot de beoordeling van het feit of iemand in aanmerking komt voor subsidiaire bescherming en op welke wijze de hele procedure doeltreffender kan worden gemaakt en versneld. Tijdens de voorbereidende fase moet derhalve het pad worden geëffend en een brede consensus worden bereikt om voorstellen te doen voor:
 - communautaire wetgeving: de eerste fase van een wetgevende actie om de waarborgen die overeenkomstig de richtlijn asielprocedures van toepassing zijn op verzoeken om toekenning van de vluchtelingenstatus uit te breiden tot verzoeken om de subsidiaire beschermingsstatus in de zin van de richtlijn betreffende de erkenning van vluchtelingen. Er zou moeten worden nagegaan hoe de richtlijn asielprocedures eventueel moet worden gewijzigd om rekening te houden met het specifieke karakter van de beoordeling van verzoeken om subsidiaire bescherming. Er zou tevens moeten worden onderzocht of de opvangvoorwaarden moeten worden gewijzigd en of de verordening Dublin II kan worden uitgebreid tot verzoeken om subsidiaire bescherming.
14. De interdependentie tussen deze twee benaderingen is onmiskenbaar: er moet alleen regelgeving worden voorgesteld op die gebieden waarop dat tijdens de voorbereidende fase aangewezen en mogelijk wordt geacht en dit werkelijk gunstig is voor de asielstelsels van de lidstaten van de EU.

Hoe kan in de EU een uniforme procedure tot stand worden gebracht?

A: Wetgevende aanpak: kernvragen

15. Er is duidelijk wetgeving vereist voor de ingrijpende wijziging die wordt overwogen. Elke actie op wetgevend gebied moet echter zorgvuldig worden voorbereid en zijn gebaseerd op de resultaten van overleg met de lidstaten en andere belanghebbende partijen, tijdens hetwelk alle aan bod komende technische aspecten en politieke kwesties worden behandeld. Er dienen verscheidene kernvragen te worden beantwoord, onder meer die welke door de Commissie aan de orde zijn gesteld in de mededeling van november 2000 *"Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend"*, die in de studie iets meer in detail zijn onderzocht.

Ambitieniveau

16. Welke aspecten bij de regelgeving centraal zullen staan, zal grotendeels afhangen van de voorbereidende fase, tijdens welke zou moeten worden onderzocht a) welke veranderingen mogelijk zijn door een eenvoudige aanpassing van de werkwijzen van de lidstaten en b) voor welke wijzigingen anderzijds wetgeving nodig is.
17. Er zijn verschillende mogelijkheden om de kerndoelstellingen van de wetgevende actie te bereiken:
- uitbreiding tot de verzoeken om subsidiaire bescherming van de waarborgen met betrekking tot het onderzoek in eerste instantie die uit hoofde van hoofdstuk II van de richtlijn asielprocedures van toepassing zijn op verzoeken om de vluchtelingenstatus;
 - invoering van het begrip doeltreffende voorziening in rechte voor afwijzende beslissingen betreffende verzoeken om subsidiaire bescherming, zoals voor afwijzende beslissingen betreffende verzoeken om de vluchtelingenstatus uit hoofde van hoofdstuk V van de richtlijn asielprocedures;
 - uitbreiding van de werkingssfeer van de richtlijn betreffende de opvangvoorwaarden tot personen die om subsidiaire bescherming verzoeken;
 - uitbreiding van de werkingssfeer van de verordening Dublin II tot verzoeken om subsidiaire bescherming;
 - invoering van een gemeenschappelijke administratieve aanpak van de onderzoeksprocedure, met name invoering van één enkele autoriteit voor het onderzoek van zowel verzoeken om de vluchtelingenstatus als van verzoeken om subsidiaire bescherming;
 - uitbreiding van de werkingssfeer van bovengenoemde communautaire procedurele normen tot andere gronden om verwijdering uit de EU te voorkomen, met het oog op een alomvattende uniforme procedure.

Tijdschema voor de invoering van wetgeving

18. Er zou een gefaseerde invoering van wetgeving kunnen worden overwogen, waarbij eerst aandacht zou worden besteed aan de toepassing van procedurele waarborgen op beide soorten statussen, daarna aan de uitbreiding van andere, in de richtlijn asielprocedures aangegeven waarborgen en vervolgens aan de uitbreiding van de werkingssfeer van andere instrumenten uit de eerste fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en ten slotte aan de invoering van een uniforme procedure voor alle aspecten van het onderzoek van een aanvraag.

Werkingssfeer van de uniforme procedure – welke procedurele normen moeten worden opgenomen en welke niet?

19. In een eerste fase zou ervoor moeten worden gezorgd dat op zijn minst hoofdstuk II van de richtlijn asielprocedures, "*Grondbeginselen en waarborgen*" (dat betrekking heeft op de toegang tot de procedure, het recht om in de lidstaat te verblijven in afwachting van het onderzoek, de vereisten voor het onderzoek, het persoonlijk onderhoud, de regels inzake de rechtsbijstand en de procedures voor de intrekking van een verzoek) ook van toepassing is op verzoeken om subsidiaire bescherming. Deze normen zijn van essentieel belang om eerlijke procedures te waarborgen en zullen de grondslag vormen voor alle gemeenschappelijke procedures in het kader van het toekomstige Gemeenschapsrecht.

Hoe moeten de mogelijkheden tot beroep in het kader van een uniforme procedure worden behandeld?

20. De verplichting om te zorgen voor een doeltreffende voorziening in rechte in geval van een afwijzende beslissing die de rechten aantast die een persoon krachtens het Gemeenschapsrecht heeft, wordt niet alleen opgelegd door het Hof van Justitie maar ook door het Europese Hof voor de rechten van de mens. Het is belangrijk dat wordt nagegaan hoe de lidstaten het in de richtlijn asielprocedures vastgelegde kernbeginsel van een "doeltreffende voorziening in rechte" ten uitvoer leggen en hoe dat beginsel door het Europees Hof van Justitie in het kader van uiteenlopende nationale rechtssystemen wordt uitgelegd. Een uniforme procedure die ook het beroepsniveau omvat, zou het mogelijk maken de administratieve efficiëntie op te voeren. Gezien de mogelijke impact op de nationale rechtssystemen is het wellicht beter die mogelijkheid tijdens een latere fase te onderzoeken, hoewel tijdens de voorbereidende fase rekening moet worden gehouden met de standpunten van de rechtsinstanties van de verschillende lidstaten.

Werkingssfeer van de uniforme procedure – moeten al dan niet andere verblijfsgronden worden opgenomen?

21. Het is belangrijk dat wordt nagegaan hoe ver de Gemeenschap wenst te gaan en binnen welke termijn: moet een "alomvattende" procedure worden ingevoerd die van toepassing is op verzoeken die zijn ingediend op andere gronden dan die welke zijn omschreven in de richtlijn betreffende de erkenning van vluchtelingen of moeten deze additionele gronden om de redenen die zijn uiteengezet in de studie (flexibiliteit

op het terrein, praktische bevoegdheid, enz.) worden overgelaten aan de bevoegdheid van de vreemdelingendiensten van de lidstaten?

Hoe kan de integriteit van het Verdrag van Genève worden gevrijwaard?

22. Er moet ook rekening worden gehouden met de in de studie geuite bezorgdheid dat de invoering van een uniforme procedure zou kunnen leiden tot een uitholling van het Verdrag van Genève. In de studie wordt erop gewezen dat de invoering van een uniforme procedure in het algemeen de tendens versterkt om een minder gunstige status toe te kennen dan die in de zin van genoemd verdrag, teneinde te voorkomen dat een vluchteling aanspraak maakt op alle voordelen die zijn vastgelegd in het Verdrag van Genève, en bij uitbreiding in de richtlijn betreffende de erkenning van vluchtelingen. In de instrumenten om een dergelijke ontwikkeling te voorkomen zou de volgorde van de verschillende fasen van het onderzoek moeten worden vastgelegd, zodat verzoeken om subsidiaire bescherming alleen worden behandeld na een negatieve beoordeling van de gronden van het Verdrag van Genève en een naar behoren gemotiveerde beslissing om een verzoek om de status in de zin van het Verdrag van Genève te verwerpen wanneer subsidiaire bescherming is toegestaan. Opleiding die ten doel heeft de kennis van het Verdrag van Genève van deskundigen te verdiepen, zou een nuttige bijdrage leveren aan de tenuitvoerlegging van deze twee instrumenten en zou ook worden gebruikt om een beter inzicht erin te verschaffen waar de verplichtingen in de zin van het Verdrag van Genève ophouden te bestaan en die in het kader van de subsidiaire bescherming beginnen.

Frontloading – handhaving van de kwaliteit van beslissingen

23. Er moet een evenwicht worden gevonden tussen snelheid en kwaliteit van de procedures. Wetgeving moet ertoe bijdragen de asielprocedure te bespoedigen, maar ook de kwaliteit van beslissingen, vooral van in eerste instantie gegeven beslissingen, is belangrijk om de integriteit van het systeem te waarborgen (wanneer deze goed is, vermindert het aantal beroepsprocedures, waardoor opnieuw tijd en middelen worden bespaard). Er zou bij elke wetgevingsmaatregel rekening moeten worden gehouden met deze behoefte aan evenwicht. Op middellange of lange termijn zou de EU het eens moeten worden over de basisprincipes van beproefde methoden voor bestuurlijke handelingen, zoals het persoonlijke onderhoud en het geven van beslissingen, en zelfs een expertisecentrum voor deskundigen op asielgebied moeten opzetten, dat een grotere bekendheid geeft aan die beproefde methoden, opleiding verschaft en een sleutelrol speelt bij de uitwisseling van informatie over de landen van herkomst.
24. In deze context moet ook worden overwogen of ambtshalve moet worden overgegaan tot het onderzoek van de gronden voor subsidiaire bescherming (waarbij de daarvoor bevoegde dienst automatisch de gronden voor subsidiaire bescherming onderzoekt indien die voor de status in de zin van het Verdrag van Genève niet aanwezig zijn) of enkel op verzoek, aangezien een ambtshalve onderzoek van de gronden voor subsidiaire bescherming ertoe zou bijdragen de eventueel tijdens de terugkeerprocedures opgelopen vertragingen te reduceren doordat het onmogelijk wordt gemaakt deze gronden aan te voeren om de verwijdering uit te stellen.

Terugkeer

25. Een uniforme procedure voor verzoeken om internationale bescherming in de zin van de richtlijn betreffende de erkenning van vluchtelingen zal ertoe bijdragen dat de mogelijkheden voor een daadwerkelijk terugkeerproces in het kader van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel worden versterkt. Teneinde de doeltreffendheid van een communautaire uniforme terugkeerprocedure te optimaliseren, moeten de lidstaten het erover eens worden dat een "definitieve beslissing" (bijvoorbeeld een ongegrond beroep tegen een negatieve beslissing in verband met de gronden in de zin van de richtlijn betreffende de erkenning van vluchtelingen) ook de beslissing is die de terugkeer veroorzaakt. Om nog meer mogelijkheden voor een daadwerkelijk terugkeerproces te scheppen, zou de uniforme procedure kunnen worden uitgebreid tot andere gronden dan die in de zin van de richtlijn betreffende de erkenning van vluchtelingen of zou in deze procedure een mechanisme voor de vroegtijdige waarschuwing van en samenwerking met de voor de terugkeer bevoegde autoriteiten kunnen worden opgenomen. Een mogelijke einddoelstelling zou een parallel besluitvormingsproces in de uniforme asielprocedure en de terugkeerprocedure kunnen zijn. In dit verband moet bijzondere aandacht worden besteed aan herhaalde asielverzoeken die de daadwerkelijke terugkeer/verwijdering verhinderen.

Wisselwerking met andere instrumenten

26. Alle maatregelen op asielgebied zullen in zekere mate door de invoering van een uniforme procedure worden beïnvloed. Mochten de lidstaten beslissen de uniforme procedure te willen beperken tot de twee soorten statussen in de zin van de richtlijn betreffende de erkenning van vluchtelingen, dan is de richtlijn asielprocedures het instrument om een wijziging van de wetgeving te bewerkstelligen. Een wijziging van de richtlijn betreffende de erkenning van vluchtelingen is alleen vereist ingeval de lidstaten zouden beslissen dat het verlenen van internationale bescherming moet leiden tot een uniforme verblijfstitel of status. Ook de werkingssfeer van de richtlijn betreffende de opvangvoorwaarden zou moeten worden uitgebreid tot verzoeken om subsidiaire bescherming. Het is mogelijk dat dit in de praktijk een geringe invloed heeft, aangezien overeenkomstig de definities in die richtlijn elk verzoek om internationale bescherming als een asielverzoek wordt beschouwd, tenzij de betrokkene uitdrukkelijk om een andere vorm van bescherming vraagt waarom afzonderlijk kan worden verzocht. Zelfs nu valt een asielaanvrager aan wie niet de vluchtelingenstatus is verleend, onder de werkingssfeer van de richtlijn tot een beslissing is genomen waardoor hij niet langer als asielzoeker op het grondgebied van een lidstaat kan verblijven. Hoewel de verordening Dublin II alleen van toepassing is op verzoeken om asiel in de zin van het Verdrag van Genève, is er geen overtuigende reden om de toepassing ervan te beperken tot personen die verzoeken om de status in de zin van dit verdrag.

B: De voorbereidende fase

27. Teneinde de communautaire wetgeving een stevige grondslag te garanderen, gekenmerkt door consensus, wederzijdse kennis en inzicht in de problemen waaraan het hoofd moet worden geboden bij de wijziging van de asielstelsels van de lidstaten om deze aan een uniforme procedure aan te passen, is een voorbereidende fase

vereist. Deze **voorbereidende fase** begint te lopen in januari 2005, tegelijk met de tenuitvoerlegging van de wetgeving van de eerste fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Om de aanzet te geven voor deze periode van overleg, besprekingen en voorbereiding van de eventuele maatregelen van de lidstaten om hun procedures op elkaar af te stemmen, zal de Commissie een document voorbereiden waarin een “**one-stop shop**”-actieplan zal worden voorgesteld (voor een gedetailleerd overzicht, zie **bijlage D**). Voor de coördinatie zal worden gezorgd door het Comité voor immigratie en asiel waarbij de Commissie verslag zal uitbrengen over de resultaten van de activiteiten. Tot slot zouden tijdens een conferentie de resultaten van de werkzaamheden moeten worden geanalyseerd en aan de Commissie adviezen worden verstrekt over de wijze waarop deze tijdens het wetgevingsproces in aanmerking kunnen worden genomen.

28. Het doel van de **voorbereidende fase** zou driedelig moeten zijn: **i)** het debat over de maatregelen die de EU moet nemen ter verwezenlijking van een uniforme procedure op technisch niveau sturen en onderbouwen, **ii)** een inventaris opmaken van de vereiste wijzigingen en **iii)** deze wijzigingen aanbrengen door de werkwijzen zoveel mogelijk voor of parallel met een actie op wetgevend gebied aan te passen. Tot slot zou de **voorbereidende fase** ook als platform moeten dienen voor het raadplegingsproces dat moet plaatsvinden voordat communautaire wetgeving wordt voorgesteld.
 - De Commissie zal zorgen voor een alomvattend en coherent activiteitenprogramma, dat onder meer betrekking heeft op de uitwisseling van informatie over beproefde methoden, het opzetten van communautaire acties in het kader van het EVF II en oproepen tot het indienen van projecten in het kader van het ARGO-programma, teneinde tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van de lidstaten op dit gebied.
 - De lidstaten wordt verzocht de aanzet te geven tot specifieke operationele maatregelen om bij te dragen aan het proces van geleidelijke capaciteitsopbouw, zoals bijvoorbeeld jumelageprojecten, de uitwisseling van personeel tussen instanties die een uniforme procedure toepassen en instanties die voornemens zijn dat te doen, opleidingssessies voor deskundigen, enz.
29. Tijdens de voorbereidende fase zullen bij de behandeling van de vragen die rijzen over de wijze waarop de EU moet te werk gaan om een uniforme procedure in te voeren, vier belangrijke thema's worden onderscheiden. De evaluatie van de tenuitvoerlegging van de relevante bepalingen van de geldende communautaire asielwetgeving zal de grondslag leveren voor het onderzoek van de wijze waarop de lidstaten de bepalingen die de lidstaten ertoe verplichten personen die om de vluchtelingenstatus en personen die om subsidiaire bescherming verzoeken op dezelfde wijze te behandelen in de eerste fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel ten uitvoer leggen (bijvoorbeeld artikel 4 van de richtlijn betreffende de erkenning van vluchtelingen met betrekking tot de beoordeling van feiten en omstandigheden). Hierop zal worden voortgebouwd door de vergelijkende analyse tussen de uniforme procedure en afzonderlijke procedures en een onderzoek van de wijze waarop aanvullende maatregelen bij een uniforme procedure de doeltreffendheid kunnen verbeteren. Deze drie thema's zullen worden aangevuld met middelen- en kostenvergelijkingen tussen de verschillende nationale stelsels. De voorbereidende fase zou ook een innovatieve methode moeten opleveren om tot een

consensus te komen over de gebieden waarop maatregelen van wetgevende aard moeten worden genomen en de werkingssfeer van die wetgevende maatregelen; zij zou ook de gelegenheid moeten bieden voor een "bottom-up" harmonisatie door middel van de uitwisseling en de invoering van beproefde methoden.

30. Door de hiervoor omschreven stappen wordt ingespeeld op het verzoek van de Europese Raad van Thessaloniki om de asielprocedures verder te versterken om ze doeltreffender te maken en aldus de verwerking van aanvragen die niet in verband staan met internationale bescherming zoveel mogelijk te versnellen, en wordt bijgedragen tot de verwezenlijking van de doelstellingen inzake bescherming in het kader van het mandaat van Tampere.

Conclusies

31. De Commissie zal de verwezenlijking van de in de mededeling vastgelegde doelstellingen nastreven in nauwe samenwerking met de lidstaten en het Europees Parlement, de UNHCR en andere belanghebbenden.
32. De Commissie zal tegen het einde van 2004 haar **"one-stop shop"-actieplan** voorleggen, het belangrijkste uitvoeringsinstrument van de voorbereidende fase die nodig is voordat wetgeving wordt vastgesteld.
33. Gelet op de vooruitgang die tot nog toe bij de uitvoering van de Agenda van Tampere is geboekt, verzoekt de Commissie de Raad en het Europees Parlement de in deze mededeling beschreven tweefasenaanpak goed te keuren als de volgende stap op de weg naar de gemeenschappelijke asielprocedure en een in de hele Unie geldende uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend.