



“C:\Program Files\Microsoft Office\Office\Winword.exe”

**RAAD VAN  
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 25 november 2002 (27.11)  
(OR. en)**

**14707/02**

**LIMITE**

**JAI 272  
ASILE 73  
MIGR 126  
FRONT 136  
VISA 173**

**NOTA**

|          |                                                                                            |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| van:     | het voorzitterschap                                                                        |
| aan:     | de Raad                                                                                    |
| Betreft: | Voortgangsverslag over de follow-up van de conclusies van Sevilla inzake asiel en migratie |

Tijdens zijn bijeenkomst in Sevilla op 21 en 22 juni 2002 heeft de Europese Raad verklaard vastbesloten te zijn de uitvoering van het in Tampere aangenomen programma voor de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid in de Europese Unie in alle opzichten te versnellen. Terzelfder tijd wees de Europese Raad erop dat het voor de EU en haar lidstaten van kapitaal belang is dat het beheer van de migratiestromen plaatsvindt in samenwerking met de landen van oorsprong en doorreis.

In de conclusies van de bijeenkomst in Sevilla is een concrete prioriteitenlijst vastgesteld voor de maatregelen op alle gebieden die vallen onder de samenwerking inzake asiel, immigratie, de bestrijding van illegale immigratie en grenscontrole, alsmede concrete termijnen voor de uitvoering ervan.

Het Deense EU-voorzitterschap heeft van de doeltreffende en tijdige uitvoering van de conclusies van Sevilla één van zijn hoofdprioriteiten gemaakt.

Bij het begin van het Deense voorzitterschap in juli 2002 is een draaiboek gepresenteerd voor de uitvoering van de conclusies, dat sedertdien al verscheidene malen is bijgewerkt. Het draaiboek voorziet in de verschillende maatregelen die moeten worden getroffen, legt de verantwoordelijkheden vast voor de uitvoering van de verschillende taken en voorziet in streefdata voor de periode van het Deense voorzitterschap. In dit verband wordt verwezen naar document 10525/3/02 JAI 152 ASILE 35 MIGR 63 FRONT 64 VISA 107 REV 3.

In dit verband zijn ook inspanningen geleverd met het oog op de uitvoering van het plan voor het beheer van de buitengrenzen en het algemeen plan ter bestrijding van illegale immigratie die door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken zijn aangenomen onder het Spaanse voorzitterschap.

Tijdens de zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken in Luxemburg op 15 oktober 2002 heeft het voorzitterschap een voortgangsverslag ingediend over de maatregelen die zijn getroffen met het oog op de uitvoering van beide plannen en zijn verscheidene aspecten van die plannen door de Raad besproken. In dit verband wordt verwezen naar document 12931/02 JAI 209 FRONT 116 MIGR 94 VISA 143 COMIX 572.

Bijzondere aandacht is evenwel geschonken aan het in de conclusies van Sevilla bepleite evenwichtige beleid. Daarbij is de nadruk gelegd op acties ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel, en ter verbetering van de grenscontroles. Er is vaart gezet achter de onderhandelingen over de Commissievoorstellen inzake asiel en immigratie, ondanks het feit dat de deadlines voor de meeste van die voorstellen niet tijdens het Deense voorzitterschap vallen. Om voor juni 2003 de vereiste resultaten te boeken moest nog onder het Deense voorzitterschap vooruitgang worden geboekt met betrekking tot deze voorstellen.

Ook aan het vraagstuk van de integratie van onderdanen van derde landen die legaal in de Unie verblijven, is prioriteit gegeven. In dit verband heeft de Raad JBZ op 15 oktober 2002 conclusies aangenomen waarin onder andere het belang van de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat wordt erkend.

Gelet op de bijzondere aandacht voor dit gebied, is dit verslag opgesteld met het doel een bondig overzicht te verschaffen van de vorderingen bij de uitvoering van alle elementen van de conclusies van Sevilla in verband met asiel en immigratie. Dit verslag kan worden beschouwd als een tussentijds verslag, aangezien de Europese Raad heeft verzocht om op de bijeenkomst van de Europese Raad in juni 2003 verslag uit te brengen over de praktische uitvoering van de richtsnoeren ter zake.

### **Maatregelen tegen illegale immigratie**

De Europese Raad heeft de Raad en de Commissie opgeroepen om binnen hun respectieve bevoegdheden absolute prioriteit te geven aan een aantal maatregelen die deel uitmaken van het algemeen plan ter bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel.

In deze context wordt een bondig overzicht gegeven van de door de Europese Raad vastgestelde prioriteiten in verband met het plan ter bestrijding van illegale immigratie. Nadere bijzonderheden hierover staan in het voortgangsverslag over de uitvoering van laatstgenoemd plan en van het plan voor het beheer van de buitengrenzen (doc. 14708/02 JAI 273 FRONT 137 MIGR 127 VISA 174 COMIX 676).

Op basis van een aan de lidstaten toegezonden vragenlijst zal de Commissie binnenkort een voorstel indienen voor de herziening van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen al dan niet visumplichtig zijn, zoals was gevraagd in de conclusies van Sevilla. Naar verwachting zal in de zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 19-20 december 2002 een politiek akkoord over het Commissievoorstel worden bereikt. Zodra het Europees Parlement zijn standpunt heeft vastgesteld, kan de Raad de tekst definitief aannemen, rekening houdend met het standpunt van het Parlement.

De Europese Raad heeft tevens verzocht om voor eind 2002 een voorlopig verslag over het gemeenschappelijk identificatiesysteem voor visa in te dienen. Dat voorlopig verslag is nog niet ingediend, maar de Commissie heeft meegedeeld dat zij dit verslag in december 2002 zal presenteren.

Om de sluiting van de overnameovereenkomsten waarover onderhandelingen gaande zijn, te versnellen, is de Commissie verzocht om tijdens de zitting van de Raad JBZ van 15 oktober 2002 verslag uit te brengen over de stand van zaken. Naar aanleiding van het verslag van de Commissie heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken benadrukt hoe belangrijk het is dat vooruitgang wordt geboekt in het kader van de door de Commissie geleide onderhandelingen. Verwacht wordt dat de Raad nog voor het einde van het jaar zijn goedkeuring zal hechten aan nieuwe onderhandelingsrichtsnoeren voor overnameovereenkomsten met de door de Raad aangewezen landen China, Turkije, Albanië en Algerije.

Overeenkomstig de conclusies van Sevilla zal de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken naar verwachting ook zijn goedkeuring hechten aan een in oktober 2002 door het voorzitterschap ingediend voorstel voor een gemeenschappelijk repatriëringsprogramma op basis van het Groenboek en de mededeling van de Commissie.

Eind september 2002 heeft het voorzitterschap een voorstel ingediend voor een repatriëringsprogramma voor Afghanistan, dat wellicht op 28 november 2002 zal worden aangenomen door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken.

De formele aanneming van het kaderbesluit inzake de bestrijding van de mensenhandel heeft plaatsgevonden in juli 2002. Naar verwachting zal de Raad JBZ op 28-29 november 2002 ook formeel zijn goedkeuring hechten aan het kaderbesluit tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, alsmede aan de richtlijn tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf.

### **Geleidelijke invoering van een gecoördineerd en geïntegreerd beheer van de buitengrenzen**

De Europese Raad van Sevilla heeft zich verheugd verklaard over de recente goedkeuring van het plan voor het beheer van de buitengrenzen van de lidstaten en verzocht om onverwijld de gemeenschappelijke instantie van buitengrensdeskundigen op te richten, samengesteld uit de hoofden van de grenscontrolediensten van de lidstaten, en belast met het coördineren van de maatregelen die in het plan staan.

In dit verband wordt er een kort overzicht gegeven van de stand van zaken met betrekking tot de prioriteiten die de Europese Raad heeft gesteld met betrekking tot het plan voor het beheer van de buitengrenzen. Voor nadere bijzonderheden wordt verwezen naar het voortgangsverslag over de uitvoering van dat plan en het algemeen plan ter bestrijding van illegale immigratie (doc. 14708/02 JAI 273 FRONT 13 MIGR 127 VISA 174 COMIX 676).

Tijdens een bijeenkomst in de Raadsinstantie, Strategisch Comité immigratie, grenzen en asiel (SCIFA), op 22-23 juli 2002 te Helsingør is in het kader van het SCIFA de gemeenschappelijke instantie van buitengrenskundigen opgericht. Die gemeenschappelijke instantie, ook wel SCIFA+ genoemd, is onmiddellijk begonnen met de uitvoering van het plan, waarbij zij in het bijzonder aandacht heeft besteed aan de door de Europese Raad gestelde prioriteiten.

De Europese Raad heeft verzocht, de totstandbrenging van gezamenlijke operaties aan de buitengrenzen, het onmiddellijk starten van proefprojecten waar alle belangstellende lidstaten aan kunnen deelnemen, en de oprichting van een netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen van de lidstaten, voor eind 2002 uit te voeren. Aan dat verzoek is voldaan.

De Europese Raad heeft voorts verscheidene taken gespecificeerd die voor eind juni 2003 moeten worden uitgevoerd. In dit verband heeft SCIFA+ besloten ook een begin te maken met de opstelling van een gemeenschappelijk risicoanalysemodel, de definitie van een gemeenschappelijk kerncurriculum voor de opleiding van grenswachten, en de consolidatie van de Europese regelgeving inzake grenzen. Er wordt een studie van de Commissie ingewacht betreffende de lastenverdeling tussen de lidstaten en de Unie met betrekking tot het beheer van de buitengrenzen. Met de uitvoering van deze taken is een begin gemaakt, en het gemeenschappelijk risicoanalysemodel zal naar verwachting zelfs voor eind 2002 voltooid zijn.

### **Integratie van het immigratiebeleid in de betrekkingen van de Europese Unie met derde landen**

In Sevilla heeft de Europese Raad benadrukt dat de bestrijding van de illegale immigratie een extra inspanning van de kant van de Europese Unie vergt, waaronder een doelgerichte aanpak van het verschijnsel, waarbij alle passende instrumenten in het kader van de externe betrekkingen van de Europese Unie moeten worden ingezet. Er werd beklemtoond dat het vraagstuk op een geïntegreerde, integrale en evenwichtige wijze moet worden aangepakt.

De Europese Raad was van mening dat de betrekkingen met de derde landen die niet meewerken aan de bestrijding van de illegale immigratie, systematisch moeten worden geëvalueerd. Daarnaast heeft hij onderstreept dat het belangrijk is om ervoor te zorgen dat de landen van oorsprong en doorreis meewerken aan het gezamenlijk beheer en de gezamenlijke controle van de buitengrenzen, en aan overname. Voorts heeft de Europese Raad met nadruk verzocht dat in elke toekomstige samenwerkings- of associatieovereenkomst of daarmee gelijk te stellen overeenkomst die de Europese Unie of de Europese Gemeenschap met welk land dan ook sluit, een clausule wordt opgenomen over het gezamenlijk beheer van de migratiestromen en over de verplichte overname in het geval van illegale immigratie.

Om hieraan gevolg te geven is de Groep op hoog niveau asiel- en migratievraagstukken (HLWG) begin juli 2002 gestart met voorbereidende besprekingen betreffende selectiecriteria en landen van bijzonder belang voor een intensievere samenwerking. In het kader van die besprekingen is de HLWG ook begonnen met het verzamelen van informatie van de lidstaten en de Commissie. Tegen deze achtergrond heeft de HLWG een eerste groep specifieke landen geselecteerd.

De werkzaamheden van de HLWG hebben geleid tot de aanneming van Raadsconclusies over geïntensiverde samenwerking met derde landen bij het beheer van de migratiestromen, tijdens de zitting van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 18-19 november 2002. De conclusies van de Raad omvatten een lijst van elementen die in bovengenoemde clausule over het gezamenlijk beheer van de migratiestromen en over de verplichte overname in het geval van illegale immigratie moeten worden opgenomen.

Het besluit van de Raad zal de basis vormen voor de volgende stap in de uitvoering van de conclusies van Sevilla op dit gebied, te weten een verzoek om een intensievere dialoog met de geselecteerde landen over de wijze waarop de samenwerking kan worden opgevoerd. Die dialoog kan onder meer betrekking hebben op de noodzaak van het opbouwen van capaciteit voor het beheer van de migratie, vraagstukken betreffende de aard en omvang van migratiestromen, ligging en betekenis met betrekking tot de routes voor de voornaamste stromen, bestaande samenwerkingskaders, en de gemaakte vorderingen, onder meer inzake vraagstukken als overname.

In samenhang met de discussie over de integratie van het immigratiebeleid in de betrekkingen van de Unie met derde landen heeft de Europese Raad ook het belang van het overnamebeleid van de Europese Unie benadrukt. Hij heeft verklaard dat de Unie bereid is voor dit doel de nodige technische en financiële bijstand te verlenen, en dat de Europese Gemeenschap in het kader van de financiële vooruitzichten daartoe de nodige middelen toegewezen moet krijgen.

De Europese Raad heeft de Commissie verzocht hem eind oktober 2002 verslag uit te brengen over de doeltreffendheid van de financiële middelen die op communautair niveau beschikbaar zijn voor onder andere asiel- en migratieprojecten in derde landen. Zie de tekst verderop in dit verslag voor de doeltreffendheid van de beschikbare financiële middelen.

Tenslotte heeft het Deense voorzitterschap van de EU het initiatief genomen om migratie en armoedebestrijding op de agenda van de EU te plaatsen, en daarbij het conflictperspectief in het debat te introduceren. Het vraagstuk is op de agenda van de zitting van de Raad Algemene Zaken en Buitenlandse Betrekkingen van 9-10 december 2002 geplaatst. Dit initiatief stoelt op de veronderstelling dat er op beide gebieden sprake is van een onbenut potentieel aan wederzijds ondersteunende beleidslijnen.

### **Bespoediging van de huidige wetgevingswerkzaamheden voor de vaststelling van een kader voor een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid**

Om gevolg te geven aan de conclusies van Sevilla met betrekking tot de concrete voorstellen van de Commissie voor wetgevingsbesluiten op asiel- en immigratiegebied heeft het voorzitterschap op het niveau van de groep twee vergaderingen per maand georganiseerd, en tevens het aantal Raadszittingen met één verhoogd.

Tezamen met de lidstaten, de Commissie en het secretariaat-generaal heeft het voorzitterschap getracht een passende oplossing te vinden voor de door de lidstaten aan de orde gestelde problemen met betrekking tot de verschillende voorstellen. Op bepaalde afzonderlijke lidstaten is druk uitgeoefend om hun standpunt te herzien, gezien de noodzaak om voortgang te boeken en tot resultaten te komen.

### ***Dublin II-verordening***

De Europese Raad heeft de Raad dringend verzocht de Dublin II-verordening voor december 2002 aan te nemen.

Onder het Deense voorzitterschap is meer spoed gezet achter de onderhandelingen over deze verordening, die zowel op het niveau van het SCIFA als in een informele redactiegroep en tijdens verscheidene Corepervergaderingen zijn gevoerd. De Raad JBZ heeft tijdens zijn zitting van 15 oktober 2002 vorderingen met de onderhandelingen gemaakt en zal naar verwachting tijdens zijn zitting van 28 november 2002 een politiek akkoord over de Dublin II-verordening bereiken.

### ***Richtlijn erkenning en status van vluchtelingen***

De Europese Raad heeft de Raad dringend verzocht voor juni 2003 zijn goedkeuring te hechten aan de normen voor het verkrijgen van de vluchtelingenstatus en de inhoud van die status.

Onder het Deense voorzitterschap is meer spoed gezet achter de onderhandelingen over deze richtlijn, die zowel in de werkgroep en het SCIFA, als tijdens Corepervergaderingen zijn gevoerd. De Raad JBZ heeft tijdens zijn zitting van 15 oktober 2000 vorderingen gemaakt met de onderhandelingen over bepaalde artikelen betreffende de definitie van "vluchteling" en van "persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt". Naar verwachting zal de Raad tijdens zijn zitting van 28 november 2002 een politiek akkoord over bepaalde delen van de richtlijn bereiken. Het is de bedoeling de punten waarover tijdens het Griekse voorzitterschap nog onderhandeld moet worden, verder in te perken en ervoor te zorgen dat de richtlijn tijdig voor juni 2003 wordt aangenomen.

### ***Gezinshereniging en rechten voor onderdanen van derde landen***

De Europese Raad heeft de Raad dringend verzocht voor juni 2003 zijn goedkeuring te hechten aan de bepalingen inzake gezinshereniging en de status van langdurig permanent ingezetenen.

Onder het Deense voorzitterschap is er meer vaart gezet achter de onderhandelingen over de twee richtlijnen, die zowel in de werkgroep en in het SCIFA, als in Corepervergaderingen zijn gevoerd. Tijdens de zitting van de Raad JBZ van 15 oktober 2002 zijn bepaalde onopgeloste vraagstukken in verband met het voorstel inzake de status van langdurig permanent ingezetenen besproken. Er is onder andere overeengekomen dat integratie een voorwaarde kan zijn voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene. De besprekingen ter zake zijn voortgezet in de bevoegde Raadsinstanties. Er wordt overwogen om sommige nog onopgeloste vraagstukken eventueel opnieuw ter sprake te brengen tijdens de zitting van de Raad JBZ van 19-20 december 2002. Het voorzitterschap acht het van belang te trachten voor sommige van de problemen een oplossing te vinden en het aantal resterende vraagstukken waarover nog onder het Griekse voorzitterschap moet worden onderhandeld te reduceren, zodat de tekst tijdig voor juni 2003 kan worden aangenomen.

Met betrekking tot het herziene voorstel inzake gezinshereniging zijn er vorderingen gemaakt tijdens de onderhandelingen op het niveau van de groep en in het SCIFA. Naar verwacht zal de Raad over bepaalde delen van de richtlijn een politiek akkoord bereiken tijdens de zitting van de Raad van 19-20 december 2002. Ook hier is het de bedoeling het aantal hangende vraagstukken waarover nog onder het Griekse voorzitterschap moet worden onderhandeld te reduceren, zodat de tekst tijdig voor juni 2003 kan worden aangenomen.

### *Asielprocedures*

De Europese Raad heeft de Raad dringend verzocht voor eind 2003 zijn goedkeuring te hechten aan de gemeenschappelijke normen voor asielprocedures.

In juni 2002 heeft de Commissie het gewijzigde voorstel ingediend voor een richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus. Tijdens de zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 15 oktober 2002 in Luxemburg is er over het voorstel een openbaar debat gevoerd, waarbij de ministers belangrijke inleidende opmerkingen hebben gemaakt. Naar verwacht zal de bevoegde groep binnenkort een begin maken met de eerste lezing, waarbij rekening zal worden gehouden met de besprekingen van de ministers van 15 oktober 2002.

## **Doeltreffendheid van de beschikbare financiële middelen**

In de conclusies van Sevilla is speciale aandacht besteed aan het vraagstuk van de financiering van de verschillende maatregelen. Volgens die conclusies zal de Commissie eind oktober aan de Raad verslag uitbrengen over de doeltreffendheid 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.

Tijdens de zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 15 oktober 2002 in Luxemburg heeft de Raad conclusies aangenomen over de spoedige uitvoering van de conclusies van Sevilla betreffende de preventie en de bestrijding van illegale migratie en mensenhandel. In zijn conclusies was de Raad het erover eens dat voor een efficiënte aanpak van illegale immigratie voldoende financiële middelen op de communautaire begroting en de nationale begrotingen van de lidstaten moeten worden uitgetrokken. In dit verband onderstreepte de Raad het belang van het verzoek aan de Commissie om eind oktober 2002 een verslag in te dienen over de effectiviteit van de financiële middelen die op communautair niveau beschikbaar zijn voor bovengenoemde vraagstukken.

Voorts verklaarde de Raad dat hij na beoordeling van dit verslag zal beslissen welke stappen genomen moeten worden.

De Commissie heeft het verslag nog niet ingediend, maar naar verwacht zal zij het presenteren tijdens de zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 28 november 2002. Die presentatie van de Commissie zal de basis vormen voor verdere besprekingen en eventuele besluiten van de Raad.

## Conclusies

Op basis van dit voortgangsverslag kan worden geconcludeerd dat welhaast alle in Sevilla gestelde korte termijnen zijn geëerbiedigd, of naar verwacht voor eind 2002 zullen worden geëerbiedigd, en dat de diverse maatregelen dienovereenkomstig zijn uitgevoerd. Voorts is er een begin gemaakt met de maatregelen op de lange termijn en zijn daarmee vorderingen gemaakt.

Na de top van Sevilla zijn er concrete, operationele maatregelen genomen om illegale immigratie te bestrijden en de samenwerking op het gebied van de grenscontrole te versterken. Tevens zijn er vorderingen gemaakt met de onderhandelingen over de Commissievoorstellen voor wetgevingsbesluiten betreffende asiel en immigratie en betreffende de rechten en verplichtingen van legaal in de lidstaten van de EU verblijvende onderdanen van derde landen. Zoals in Sevilla door de staatshoofden en regeringsleiders van de Europese Unie was verlangd, is bij de werkzaamheden van de Raad een evenwichtige aanpak gevolgd.

---