



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.12.1998  
COM(1998) 733 def.

98/0357 (CNS)

Voorstel voor een

**BESLUIT VAN DE RAAD**

inzake een gemeenschappelijk optreden door de Raad  
vastgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag  
betreffende de Europese Unie, tot vaststelling van maatregelen voor de verstrekking  
van praktische steun bij de opvang en de vrijwillige terugkeer  
van vluchtelingen, ontheemden en asielzoekers

---

(door de Commissie ingediend)



## OVERZICHT

De algemene begroting van de Europese Unie 1998 bevat drie met elkaar verband houdende begrotingslijnen betreffende vluchtelingen, ontheemden en asielzoekers, die in 1997 door het Europees Parlement werden ingevoerd. De doelstellingen van deze begrotingslijnen zijn respectievelijk:

- verbetering van de omstandigheden waaronder asielzoekers en ontheemden worden opgevangen en een betere toegang tot de asielprocedures in de lidstaten van de Europese Unie<sup>1</sup>;
- het vergemakkelijken van de vrijwillige terugkeer van vluchtelingen, ontheemden en asielzoekers van de Europese Unie naar hun landen van herkomst, alsmede hun herintegratie aldaar<sup>2</sup>;
- het steunen van de integratie van vluchtelingen in de lidstaten<sup>3</sup>.

De twee begrotingslijnen inzake opvang en vrijwillige terugkeer vallen onder het asielbeleid, en de bepalingen inzake Justitie en binnenlandse zaken van Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn erop van toepassing. De begrotingslijn inzake integratie valt onder het sociaal beleid, en deze aangelegenheid wordt geregeld door het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

In 1997 en 1998 heeft de Commissie met succes modelprojecten opgezet krachtens deze drie begrotingslijnen. Bij de uitvoering van de begrotingslijnen heeft de Commissie rekening gehouden met de noodzaak van complementariteit zowel tussen de diverse maatregelen die uit hoofde van deze drie begrotingslijnen zijn genomen als met andere acties van de Commissie met het oog op vluchtelingen en ontheemden, teneinde tot een samenhangende en geïntegreerde aanpak te komen. De ervaring van de Commissie in verband met deze drie begrotingslijnen wijst uit dat er grote behoefte bestaat aan optreden op het niveau van de Europese Unie op deze gebieden.

Bij de opstelling van de begroting voor 1997 gaf het Europees Parlement duidelijk te kennen dat het verwachtte dat de Commissie vóór eind 1998 voorstellen zou indienen inzake rechtsgrondslag voor deze begrotingslijnen betreffende vluchtelingen, hetgeen de Commissie dan ook heeft toegezegd. Tijdens de procedure tot vaststelling van de begroting 1999 heeft het Europees Parlement de Commissie verzocht een mededeling op te stellen betreffende een globale aanpak van de vluchtelingen-, ontheemden- en asielzoekersproblematiek op basis van de bestaande acties. In de begroting 1999 is de begrotingslijn betreffende integratie in haar huidige vorm gehandhaafd, terwijl de twee begrotingslijnen betreffende opvang en vrijwillige terugkeer zijn samengevoegd.

De Commissie presenteert daarom een pakket van twee complementaire voorstellen, die de doelstellingen van de uit te voeren acties, de bestaande regelingen uit hoofde van het Verdrag en de structuur van de begroting 1999 weerspiegelen.

---

1 B5-803.

2 B7-6008.

3 B3-4113.

- Het eerste betreft een actieprogramma van de Gemeenschap ter bevordering van de integratie van vluchtelingen in de Europese Unie<sup>4</sup>, gebaseerd op artikel 235 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.
- Het tweede betreft een gemeenschappelijk optreden dat maatregelen behelst inzake praktische steun in verband met de opvang en vrijwillige repatriëring van vluchtelingen, ontheemden en asielzoekers<sup>5</sup> op basis van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Tezamen genomen vertegenwoordigen de beide voorstellen een globale aanpak betreffende vluchtelingen, ontheemden en asielzoekers. Maatregelen ter verbetering van de omstandigheden waaronder de opvang in de Europese Unie plaatsvindt zullen gericht zijn op asielzoekers en ontheemden, dat wil zeggen personen die nog geen bescherming of die een tijdelijke vorm van bescherming genieten. Integratiemaatregelen zullen gericht zijn op personen die erkend zijn als vluchtelingen of, die afhankelijk van de betrokken lidstaat, een andere vorm van bescherming genieten op grond waarvan zij in het land kunnen blijven en bijgevolg als kandidaten kunnen worden beschouwd voor volledige assimilatie in de samenleving van de lidstaten. De maatregelen ter bevordering van vrijwillige terugkeer zullen betrekking hebben op vluchtelingen, ontheemden en asielzoekers, rekening houdend met het feit dat alle personen die om bescherming in de Europese Unie verzoeken of deze ontvangen niettemin de wens kunnen uiten naar hun land van herkomst terug te keren wanneer de omstandigheden aldaar een veilige terugkeer mogelijk maken.

---

<sup>4</sup> COM (1998) 731.

<sup>5</sup> COM (1998) 733.

## WOORD VOORAF

De Commissie is verheugd over het feit dat na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam de vraagstukken op het terrein van immigratie en asiel niet langer onder de werkingssfeer van Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie zullen vallen, maar deel gaan uitmaken van de communautaire bevoegdheden krachtens de nieuwe Titel IV van het gewijzigde Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Dit voorstel, dat is gebaseerd op de rechtsgrond die thans beschikbaar is in het kader van Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie, heeft betrekking op de overgangperiode tijdens welke de ratificatie van het Verdrag van Amsterdam naar verwachting zal worden voltooid, zodat het Verdrag in werking kan treden.

Het zou onjuist zijn de indiening van dit voorstel uit te stellen totdat het Verdrag van Amsterdam in werking is getreden. De Commissie heeft beloofd dat zij vóór eind 1998 een voorstel zal indienen voor een volledige rechtsgrond voor uitgaven in verband met de opvang en de vrijwillige terugkeer van asielzoekers, ontheemden en vluchtelingen, daarmee gehoor gevend aan de wensen van het Parlement en de Raad op dit vlak. Bovendien zou een spoedig akkoord over dit voorstel de tenuitvoerlegging van de begroting 1999 aanzienlijk vergemakkelijken.

Om deze reden stelt de Commissie een instrument voor waarvan artikel K van het Verdrag betreffende de Europese Unie de rechtsgrond vormt. In haar voorstel heeft zij echter rekening gehouden met de wijzigingen die de institutionele regelingen op het terrein van immigratie en asiel naar aanleiding van het Verdrag van Amsterdam zullen ondergaan. Bijgevolg wordt in het voorstel bepaald dat de procedures voor het beheer die in 1997 en 1998 van toepassing waren, ook in in het begrotingsjaar 1999 worden gebruikt, maar dat in het begrotingsjaar 2000 procedures voor het beheer zullen worden toegepast die lijken op die welke worden gebruikt voor maatregelen die volledig onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen.

De bovenbeschreven, op de toekomst gerichte aanpak beoogt de Raad in de gelegenheid te stellen op korte termijn een instrument aan te nemen dat voorlopig een toereikende rechtsgrond biedt. De Commissie is voornemens om vervolgens nog een voorstel voor een besluit van de Raad in te dienen op basis van het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie, dat als rechtsgrond voor de periode vanaf begrotingsjaar 2001 kan dienen. Dit besluit zal als doel hebben een algemene aanpak vast te stellen voor maatregelen met betrekking tot asielzoekers, ontheemden en vluchtelingen, waarbij ten volle rekening wordt gehouden met de ontwikkelingen als gevolg van de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam.

Mocht het huidige voorstel evenwel niet worden aangenomen vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, dan zal de Commissie kort na de inwerkingtreding van dit Verdrag een herzien voorstel indienen op basis van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

## TOELICHTING

### A. ACHTERGROND

In 1997 werden in de algemene begroting van de Europese Unie twee nieuwe begrotingslijnen geïntroduceerd die betrekking hadden op asielzoekers, ontheemden en vluchtelingen. Begrotingslijn B5-803 was bestemd voor de ontwikkeling van toelatingsregelingen en opnamefaciliteiten voor asielzoekers en ontheemden, rekening houdend met het idee van gedeelde verantwoordelijkheid tussen de lidstaten. Begrotingslijn B7-6008 diende ter financiering van maatregelen ter vergemakkelijking van de vrijwillige terugkeer naar en de reïntegratie in het land van herkomst van asielzoekers en ontheemden die in een van de lidstaten van de Europese Unie tijdelijke bescherming genoten.

Op 22 juli 1997 keurde de Raad twee gemeenschappelijke optredens goed waardoor deze begrotingslijnen een eenjarige rechtsgrond kregen: het gemeenschappelijk optreden met het oog op de financiering van specifieke projecten ten behoeve van ontheemde personen die tijdelijke bescherming in de lidstaten genieten en van asielzoekers<sup>6</sup>, dat betrekking had op begrotingslijn B7-6008; en het gemeenschappelijk optreden met het oog op de financiering van specifieke projecten ten behoeve van asielzoekers en vluchtelingen<sup>7</sup>, dat begrotingslijn B5-803 betrof. Vervolgens stelde de Commissie in 1997 uit hoofde van deze twee begrotingslijnen in totaal vijftig proefprojecten vast, zoals wordt beschreven in het "Report from the European Commission to the European Parliament on the implementation in 1997 of budget lines B7-6008 en B5-803 relating to asylum seekers, displaced persons and refugees"<sup>8</sup>.

In de algemene begroting van de Europese Unie voor het begrotingsjaar 1998 werden wederom kredieten beschikbaar gesteld voor de opvang en de vrijwillige terugkeer van asielzoekers, ontheemden en vluchtelingen. Op 27 april 1998 besloot de Raad de twee in 1997 goedgekeurde gemeenschappelijke optredens met een jaar te verlengen<sup>9</sup>. Sedertdien heeft de Commissie een nieuwe reeks projecten uit hoofde van deze twee begrotingslijnen vastgesteld.

Het Europees Parlement verzocht de Commissie vóór eind 1998 een volwaardige rechtsgrond voor deze twee begrotingslijnen in te dienen. Op haar beurt gaf de Commissie de Raad bij de goedkeuring van de twee gemeenschappelijke optredens van 1997 de belofte dat zij vóór eind 1998 een voorstel voor een volledige rechtsgrond voor de twee begrotingslijnen zou indienen. Deze belofte werd herhaald toen de twee gemeenschappelijke optredens in 1998 werden verlengd.

---

<sup>6</sup> 97/477/JBZ, PB L 205 van 31.7.1997, blz. 3.

<sup>7</sup> 97/478/JBZ, PB L 205 van 31.7.1997, blz. 5.

<sup>8</sup> Werkdocument van de Commissie SEC (1998) 1263 van 16.7.1998 (beschikbaar in EN/FR/DE).

<sup>9</sup> Gemeenschappelijk optreden 98/304/JBZ van 27 april 1998 door de Raad vastgesteld op basis van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met het oog op de financiering van specifieke projecten ten behoeve van ontheemde personen die tijdelijke bescherming in de lidstaten genieten en van asielzoekers, PB L 138 van 9.5.1998, blz. 6; Gemeenschappelijk optreden 98/305/JBZ van 27 april 1998 door de Raad vastgesteld op basis van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met het oog op de financiering van specifieke projecten ten behoeve van asielzoekers en vluchtelingen, PB L 138 van 9.5.1998, blz. 8.

## **B. WERKINGSSFEER VAN HET VOORSTEL**

Door middel van dit voorstel worden maatregelen ter verbetering van de opvang en de toegang tot asielprocedures enerzijds, en maatregelen ter vergemakkelijking van de vrijwillige terugkeer en de reïntegratie anderzijds in één rechtsinstrument verenigd. Aldus wordt beoogd een instrument in het leven te roepen waarmee de Unie flexibel kan reageren op de veranderende behoeften en de druk waarmee zij wordt geconfronteerd en waarin rekening wordt gehouden met het beginsel van gedeelde verantwoordelijkheid tussen de lidstaten.

### **(i) Opvang en steun voor procedures**

Om ervoor te zorgen dat het beginsel van gedeelde verantwoordelijkheid tussen de lidstaten op de lange termijn volledig ten uitvoer wordt gelegd, moet volgens de Commissie worden bewerkstelligd dat alle lidstaten bij de opvang van asielzoekers en ontheemden aan een gemeenschappelijk minimumnorm kunnen voldoen. Ofschoon de effecten van een dergelijke inspanning niet onmiddellijk merkbaar zullen zijn voor de Europese Unie, zou deze strategie op de lange termijn zowel voor personen die internationale bescherming behoeven, als voor de lidstaten zelf voordelig moeten zijn.

Voor personen die internationale bescherming zoeken, liggen de voordelen van minimumnormen inzake toereikende middelen van bestaan en asielprocedures voor de hand. Zowel het Verdrag betreffende de Europese Unie als het Verdrag van Amsterdam bepaalt uitdrukkelijk dat maatregelen in verband met het asielbeleid in overeenstemming moeten zijn met het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen van 1951 en met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 1950<sup>10</sup>. Om de door deze instrumenten gewaarborgde rechten in de praktijk te kunnen uitoefenen, is het noodzakelijk dat de procedures voor het verkrijgen van bescherming eerlijk en toegankelijk zijn en dat personen die internationale bescherming zoeken, over voldoende middelen van bestaan beschikken om hun rechten metterdaad te kunnen uitoefenen.

Een van de basisbeginselen van de Overeenkomst van Dublin is dat de lidstaat die verantwoordelijk is voor de aanwezigheid van een asielzoeker op het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie, tevens belast is met de behandeling van diens asielverzoek. Dit zal heel vaak de lidstaat zijn waar de asielzoeker de Unie is binnengekomen. Om praktische uitvoering aan dit beginsel te geven is het noodzakelijk dat personen die internationale bescherming zoeken, metterdaad een asielverzoek kunnen indienen in de lidstaat van binnenkomst - ongeacht welke lidstaat dat is - en dat zij gedurende de asielprocedure over voldoende middelen van bestaan beschikken. Dergelijke maatregelen zouden ertoe kunnen bijdragen dat de secundaire migratiestromen in de Europese Unie worden beperkt.

---

<sup>10</sup> Voor de vigerende verdragsregelingen, zie artikel F.2 en artikel K.2, eerste lid, van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Voor de periode na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, zie artikel 6 van het gewijzigde Verdrag betreffende de Europese Unie en artikel 63, lid 1, van het gewijzigde Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

De bovenuiteengezette benadering strookt volledig met de agenda die bij het Verdrag van Amsterdam is vastgesteld. Het gewijzigde Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bepaalt namelijk uitdrukkelijk dat de Raad binnen een termijn van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam maatregelen zal aannemen inzake minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (artikel 63, lid 1, onder b)) en minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (artikel 63, lid 1, onder d)). Bovendien dienen op grond van het Verdrag van Amsterdam maatregelen te worden aangenomen voor minimumnormen betreffende het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden (artikel 63, lid 2, onder a)), alsook maatregelen ter bevordering van het evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van vluchtelingen en ontheemden (artikel 63, lid 2, onder b)). De huidige voorstellen van de Commissie op de laatste twee terreinen<sup>11</sup>, die thans op het Verdrag betreffende de Europese Unie zijn gebaseerd, hebben uitdrukkelijk betrekking op de sociale rechten die aan de begunstigden van een regeling inzake tijdelijke bescherming moeten worden toegekend, en bepalen dat de Unie in verband met deze sociale rechten praktische uitvoering zou moeten geven aan het beginsel van gedeelde verantwoordelijkheid door middel van financiële maatregelen, inclusief opvangprojecten die uit begrotingslijn B5-803 worden gefinancierd.

## **(ii) Vrijwillige terugkeer en reïntegratie**

Passende maatregelen ter vergemakkelijking van de vrijwillige terugkeer en de reïntegratie leveren de lidstaten, de landen van herkomst en de terugkeerders zelf reële voordelen op. De terugkeerders kunnen in hun land van herkomst een nieuw bestaan opbouwen en in ruil daarvoor de kennis en vaardigheden meebrengen waaraan het land van herkomst behoefte heeft. Ten slotte verminderen de financiële lasten voor de lidstaten die de kosten in verband met de opvang van de vluchtelingen, ontheemden en asielzoekers hebben gedragen.

De communautaire steun voor maatregelen ter ondersteuning van de vrijwillige terugkeer beoogt de samenwerking van de lidstaten op dit terrein te intensiveren. Het zal mogelijk worden om innovatieve benaderingen uit te proberen en de beste werkmethoden vast te stellen, zodat alle lidstaten gebruik kunnen maken van de resultaten en lering kunnen trekken uit de opgedane ervaring, voor zover zij dat wensen.

De doelgroep die in aanmerking komt voor maatregelen met het oog op vrijwillige terugkeer, is bijzonder omvangrijk en omvat ontheemden, asielzoekers en erkende vluchtelingen.

Een van de maatregelen die bijna alle lidstaten hebben getroffen om de vluchtelingen uit het conflictgebied in het voormalige Joegoslavië te helpen, bestond in de introductie van speciale regelingen inzake tijdelijke bescherming, zodat versnelde toelatingsbesluiten konden worden genomen en de volledige asielaanvraagprocedures konden worden opgeschort. Hiervoor is reeds gewezen op het voorstel van de Commissie om een gemeenschappelijke aanpak op het niveau van de Unie te bevorderen met betrekking tot

---

<sup>11</sup> Gewijzigd voorstel voor een gemeenschappelijk optreden inzake tijdelijke bescherming van ontheemden, PB C 268 van 27.8.1998, blz. 13; Voorstel voor een gemeenschappelijk optreden betreffende de solidariteit bij de opvang en het oponthoud van tijdelijke bescherming genietende ontheemden, PB C 268 van 27.8.1998, blz. 22.

de introductie en de geleidelijke opheffing van regelingen inzake tijdelijke bescherming<sup>12</sup>. Tijdelijke bescherming is per definitie beperkt tot de duur van de periode waarin de betrokken individuen niet veilig en onder menswaardige omstandigheden naar hun land van herkomst kunnen terugkeren. Uit het wezen van tijdelijke bescherming vloeit onder meer voort dat, zodra de situatie in de betrokken regio's aanzienlijk is verbeterd, de middelen aan andere hulpbehoevenden kunnen worden toegewezen. Op voorwaarde dat de situatie in het land van herkomst binnen een redelijke termijn voldoende verbetert, impliceert tijdelijke bescherming dat personen die niet langer internationale bescherming behoeven, uiteindelijk naar hun land van herkomst terugkeren<sup>13</sup>. Het gewijzigde voorstel van de Commissie voor een gemeenschappelijk optreden inzake tijdelijke bescherming van ontheemden bepaalt dat wanneer een regeling inzake tijdelijke bescherming geleidelijk wordt opgeheven, voorrang moet worden gegeven aan de bevordering van vrijwillige terugkeer<sup>14</sup>. Maatregelen voor vrijwillige terugkeer hebben reeds een belangrijke rol gespeeld bij de terugkeer van ontheemden naar het voormalige Joegoslavië.

In dit voorstel voor een gemeenschappelijk optreden wordt bepaald dat de maatregelen voor vrijwillige terugkeer die uit hoofde van dit optreden worden gefinancierd, tevens zouden moeten openstaan voor erkende vluchtelingen. In de voorbereidingsfase die aan dit voorstel voorafging, kwamen de Raad en de Commissie overeen dat maatregelen ter vergemakkelijking van de vrijwillige terugkeer tevens zouden moeten openstaan voor personen aan wie een permanente verblijfsvergunning in een van de lidstaten is toegekend<sup>15</sup>. Hieraan lag het beginsel ten grondslag dat programma's voor terugkeer niet uitsluitend mogen worden beperkt tot personen voor wie geen duurzame oplossing is gevonden. In het geval van het conflict in het voormalige Joegoslavië besloten enkele lidstaten in plaats van een of andere vorm van tijdelijke bescherming, de vluchtelingenstatus toe te kennen aan de overgrote meerderheid van de personen die hun land binnenkwamen met het oog op internationale bescherming. Hoewel de erkenning als vluchteling in de meeste gevallen uiteindelijk tot de toekenning van een permanente verblijfsvergunning in de lidstaten leidt, betekent dit niet dat vluchtelingen die vrijwillig naar hun land van herkomst wensen terug te keren, de mogelijkheid daartoe of daartoe strekkende bijstand moet worden onthouden.

De maatregelen voor vrijwillige terugkeer zouden ook interessant kunnen zijn voor asielzoekers. Dit geldt in de eerste plaats voor asielzoekers over wier aanvragen nog geen definitieve beslissing is genomen. Sommige mensen worden namelijk naar de lidstaten gebracht door smokkelaars die hun adviseren een asielverzoek in te dienen om op het grondgebied van de lidstaten te kunnen blijven, hoewel zij geen vervolging riskeren en dus geen reële kans hebben om als vluchteling te worden erkend. Zulke mensen zouden de kans krijgen om deel te nemen aan projecten die ertoe zouden kunnen leiden dat zij hun asielaanvraag vrijwillig intrekken en voorgoed naar hun land van herkomst

---

12 Zie voetnoot 6.

13 Artikel 13 van het gewijzigde voorstel voor een gemeenschappelijk optreden inzake tijdelijke bescherming van ontheemden (zie voetnoot 6) bepaalt dat maatregelen op langere termijn worden overwogen wanneer de Raad na een periode van vijf jaar na de invoering van een regeling inzake tijdelijke bescherming geen besluit tot geleidelijke opheffing daarvan heeft genomen.

14 Artikel 4, lid 3, van het gemeenschappelijk optreden (zie voetnoot 6).

15 Verklaring nr. 3 (opgenomen in de notulen), die zowel in 1997 als in 1998 werd afgelegd naar aanleiding van de goedkeuring van de gemeenschappelijke optredens zoals vermeld in de voetnoten 1, 2 en 4.

terugkeren. In veel gevallen is dit het beste voor de betrokken personen, en het zou tevens de druk op de asielprocedures van de lidstaten verlichten. Voorts geldt dit ook voor asielzoekers wier verzoek definitief is afgewezen, maar die het grondgebied van de lidstaten nog niet hebben verlaten. Afgewezen asielzoekers kunnen krachtens andere internationale verplichtingen of op humanitaire gronden toestemming krijgen om te blijven, of zij kunnen anderszins worden toegelaten dan wel voor toelating in aanmerking komen. Indien zulks niet het geval is, verkeren zij doorgaans in een niet-reguliere situatie en mogen zij niet langer op het grondgebied van de lidstaten blijven. In haar van 1994 daterende mededeling aan de Raad en het Europees Parlement over immigratie- en asielbeleid<sup>16</sup> betoogde de Commissie dat vrijwillige terugkeer de beste vorm van repatriëring blijft voor personen die in een niet-reguliere situatie verkeren. Regelingen ter stimulering van de vrijwillige terugkeer kunnen kostenbesparend zijn in vergelijking met de kosten van onvrijwillige repatriëring en kunnen daarom voor overheden aantrekkelijk zijn. Ook voor de betrokken personen kan de mogelijkheid om na de nodige voorbereidingen vrijwillig terug te keren aantrekkelijker zijn dan gedwongen uitzetting. Hoewel de uitzetting als een noodzakelijk onderdeel van de immigratiecontrole kan worden opgevat, dient zij in de eerste plaats te worden beschouwd als een uiterste middel met betrekking tot personen die in een niet-reguliere situatie verkeren en die niet bereid zijn vrijwillig te vertrekken. In haar mededeling van 1994 wees de Commissie erop dat lidstaten moeilijkheden hadden ondervonden bij de tenuitvoerlegging van maatregelen inzake gedwongen repatriëring<sup>17</sup> en de sedertdien opgedane ervaringen wijzen erop dat de situatie niet is gewijzigd. Daarom zou uit hoofde van dit gemeenschappelijke optreden steun aan de lidstaten kunnen worden gegeven om te experimenteren met regelingen voor vrijwillige terugkeer als een reël en praktisch alternatief voor een beleid dat uitsluitend op kostbare en moeilijk uitvoerbare uitzettingsmaatregelen is gebaseerd.

### **(iii) Tenuitvoerlegging van de maatregelen**

De rechtsgrond behoeft de tenuitvoerlegging van de maatregelen voor opvang en vrijwillige terugkeer niet tot in detail te regelen. In het gemeenschappelijk optreden wordt bepaald dat de Commissie verantwoordelijk is voor het beheer van de maatregelen en wordt uitdrukkelijk verwezen naar de op haar rustende verplichting om bij dit beheer rekening te houden met de bepalingen van het Financieel Reglement. In het kader van de tenuitvoerlegging van dit gemeenschappelijk optreden zal de Commissie richtsnoeren uitvaardigen om potentiële aanvragers een helpende hand te bieden en hun nadere informatie te verstrekken over de te volgen administratieve procedure.

De Commissie is voornemens in de richtsnoeren te bepalen dat aanvragen van zowel nationale, regionale en plaatselijke overheden als van niet-gouvernementele organisaties (NGO's), internationale niet-gouvernementele organisaties (INGO's) en internationale organisaties voor financiering in aanmerking komen. Het belangrijkste criterium zal zijn dat de aanvrager zonder winstoogmerk moet werken. De Commissie vindt het belangrijk dat een juist evenwicht wordt gevonden tussen gouvernementele en niet-gouvernementele organisaties. Gouvernementele organisaties zullen, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van de opvangfaciliteiten in de Unie, een sleutelrol moeten spelen indien de betrokken maatregelen een bijdrage moeten leveren aan de totstandbrenging van een billijke verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten. Op hun beurt zijn niet-

---

<sup>16</sup> COM(94) 23 def., 23.02.1994. Zie met name de punten 111-112.

<sup>17</sup> Zie voetnoot 11.

gouvernementele organisaties door hun onafhankelijke positie wellicht beter in staat ontheemden bepaalde diensten te verstrekken, zoals begeleiding bij het analyseren van de mogelijkheden voor een vrijwillige terugkeer. De Commissie zal tevens de nadruk leggen op de praktische aard van de steun die uit hoofde van dit optreden moet worden verstrekt:

## **C. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### Artikel 1

Dit artikel beschrijft in algemene bewoordingen de maatregelen die onder het gemeenschappelijke optreden zullen worden vastgesteld, en voorziet in communautaire financiering. Er wordt de nadruk gelegd op de praktische aard van de maatregelen die moeten worden gesteund. Beoogd wordt praktische en concrete steun te verstrekken op de terreinen opvang en vrijwillige terugkeer. Dit gemeenschappelijke optreden beoogt een alomvattende geïntegreerde benadering te stimuleren op de twee terreinen waarop het betrekking heeft.

Met betrekking tot de toelating en de opvang omvat de werkingssfeer zowel de voorwaarden van de opvang als zodanig, als procedurele maatregelen om te waarborgen dat de asielprocedures billijk en toegankelijk zijn voor personen die internationale bescherming zoeken. De werkingssfeer van de maatregelen is beperkt tot een verbetering van de opvangfaciliteiten en -procedures in de lidstaten van de Europese Unie. Maatregelen in verband met de opvang buiten de Unie komen niet in aanmerking voor financiering uit hoofde van dit gemeenschappelijke optreden (hoewel voor de kandidaat-landen op grond van het PHARE-programma kredieten beschikbaar zijn voor institutionele ontwikkeling op het gebied van justitie en binnenlandse zaken). Dit artikel heeft betrekking op de opvang van asielzoekers en ontheemden, maar niet op vluchtelingen. In de betrekkelijk zeldzame gevallen waarin personen reeds vóór hun aankomst op het grondgebied van de lidstaten als vluchteling zijn erkend, komen zij hoe dan ook onmiddellijk in aanmerking voor integratiemaatregelen die uit hoofde van de Gemeenschapsbegroting worden gefinancierd.

Met betrekking tot de vrijwillige terugkeer kunnen de maatregelen betrekking hebben op de voorbereiding op en de vergemakkelijking van de terugkeer naar, alsook op de reïntegratie in het land van herkomst. Hieruit vloeit logischerwijs voort dat daarmee verband houdende uitgaven in zowel de lidstaten van de Europese Unie als in de landen van herkomst in aanmerking komen voor communautaire financiering uit hoofde van dit gemeenschappelijke optreden. De deelname aan terugkeerprojecten staat open voor vluchtelingen, alsook voor asielzoekers en ontheemden. Dit houdt verband met het feit dat talrijke personen aan wie een permanente verblijfsstatus in een van de lidstaten is toegewezen, uiteindelijk wellicht toch de mogelijkheid van een terugkeer naar hun land van herkomst willen overwegen, indien de situatie daar voldoende is verbeterd. Zowel in 1997 als in 1998 legden de Raad en de Commissie een gezamenlijke verklaring af waarin zij bevestigden dat de betrokken kredieten gebruikt konden worden voor de financiering van projecten ter ondersteuning van de vrijwillige terugkeer van onderdanen van derde landen die houder waren van een permanente verblijfsvergunning in een van de lidstaten.

## Artikel 2

In dit artikel wordt de doelgroep van het gemeenschappelijk optreden gedefinieerd. Voor de begrippen “asielzoekers” en “ontheemden” worden verschillende definities gebruikt naargelang het opvang of vrijwillige terugkeer betreft. In beide gevallen is de definitie van “ontheemden” enigszins ruimer dan normaal, daar zij zowel tijdelijke als aanvullende vormen van bescherming bestrijkt.

Voor de opvangmaatregelen zijn “ontheemden” zowel personen die reeds in het kader van een regeling inzake tijdelijke bescherming of op humanitaire gronden zijn toegelaten, als personen die in afwachting zijn van een beslissing of zij in aanmerking komen voor een nationale of Europese regeling inzake tijdelijke bescherming. Dit houdt verband met het feit dat het noodzakelijk kan zijn steun te verstrekken voor de opvang van personen zodra deze op het grondgebied van de lidstaten aankomen en voordat men hun status heeft kunnen vaststellen. Met het oog op de maatregelen voor “vrijwillige terugkeer” omvat de definitie van “ontheemden” echter uitsluitend personen die reeds op grond van een regeling inzake tijdelijke bescherming of op humanitaire gronden zijn toegelaten.

Voor de opvangmaatregelen heeft de term “asielzoekers” de gebruikelijke betekenis van personen die een asielverzoek hebben ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen. Deze definitie is gebaseerd op die in de Overeenkomst van Dublin. Voor de maatregelen ter ondersteuning van de vrijwillige terugkeer is deze definitie echter verruimd tot asielzoekers wier verzoeken definitief zijn afgewezen, maar die nog steeds op het grondgebied van de Unie verkeren. Dank zij deze definitie kunnen de lidstaten nagaan of vrijwillige terugkeer een alternatief biedt voor de uitzetting van afgewezen asielzoekers.

## Artikel 3

Dit artikel en het daaropvolgende bevatten bijzonderheden met betrekking tot de materiële gebieden die door dit gemeenschappelijke optreden worden bestreken. Artikel 3 bevat de vijf belangrijkste terreinen waarop maatregelen ter verbetering van de opvang kunnen worden getroffen.

Punt a) betreft de opvangfaciliteiten zelf, dat wil zeggen huisvesting voor asielzoekers en ontheemden, inclusief opvangcentra. Dit houdt verband met het feit dat de kwaliteit en de kwantiteit van de opvangfaciliteiten sterk tussen de lidstaten van de Europese Unie verschillen. Er zijn extra investeringen nodig ter ondersteuning van de lidstaten die over onvoldoende middelen beschikken om asielzoekers en ontheemden die internationale bescherming zoeken, op passende wijze op hun grondgebied te kunnen huisvesten.

Punt b) heeft betrekking op procedurele maatregelen om de billijkheid, de doeltreffendheid en de toegankelijkheid van asielprocedures te waarborgen. In de resolutie van de Raad van 20 juni 1995 over minimumwaarborgen voor asielprocedures<sup>18</sup> worden enkele minimumwaarborgen vastgesteld die in dit gemeenschappelijke optreden worden opgesomd. Maatregelen ter verbetering van de voorwaarden van de opvang zijn op zichzelf onvoldoende en moeten worden begeleid door acties om ervoor te zorgen dat personen die internationale bescherming wensen, toegang hebben tot eerlijke en doeltreffende asielprocedures.

---

<sup>18</sup> PB C 274, 19.9.1996, blz. 13.

Punt c) betreft sociale voorzieningen voor asielzoekers en ontheemden. Dit punt gaat onder meer terug op het voorstel van de Commissie voor een gemeenschappelijk optreden betreffende de solidariteit bij het opnemen en het verblijf van ontheemden die tijdelijke bescherming genieten. Dit aspect zal in de komende jaren steeds belangrijker worden, daar de Unie bezig is met de opstelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers.

Punt d) heeft betrekking op steun voor kwetsbare groepen. Ten aanzien van niet-begeleide minderjarigen worden in de Resolutie van de Raad van 26 juni 1997 inzake niet-begeleide minderjarige onderdanen van derde landen<sup>19</sup> minimumwaarborgen vastgesteld met betrekking tot de voorwaarden voor opvang en de asielprocedures. In dit punt wordt uitdrukkelijk gewezen op slachtoffers van martelingen en verkrachting en op personen die speciale medische zorg behoeven, vanuit het besef dat de regelingen voor opvang en/of bijstand tijdens de asielprocedures soms moeten worden aangepast teneinde in de bijzondere behoeften van dergelijke personen te voorzien.

Punt e) betreft maatregelen ter bewustmaking van het publiek. De burgers van de Europese Unie worden vaak helemaal niet over de internationale verplichtingen jegens asielzoekers en het asielbeleid van de Europese Unie voorgelicht, of zij hebben verkeerde voorstellingen. Dit probleem vergt horizontale bewustmakingsmaatregelen, hetgeen verenigbaar is met de doelstelling om de Unie dichter bij haar burgers te brengen. Dergelijke maatregelen kunnen bijzonder geschikt zijn in gevallen waarin het doel van een maatregel die uit hoofde van dit gemeenschappelijke optreden wordt gefinancierd, zoals de bouw van een opvangcentrum, aan de plaatselijke bevolking moet worden uitgelegd.

#### Artikel 4

Dit artikel bevat de belangrijkste maatregelen die in aanmerking komen voor financiële steun in verband met de vrijwillige terugkeer naar en de reïntegratie in het land van herkomst. In het eerste lid worden de drie belangrijkste soorten maatregelen genoemd waarvoor financiële middelen beschikbaar worden gesteld.

Lid 1, onder a), betreft de verzameling en verspreiding van informatie die relevant is voor de terugkeer. Personen die overwegen of voornemens zijn terug te keren, worden met enkele bijzonder praktische kwesties geconfronteerd, en het is voor hen bijzonder nuttig wanneer passende, betrouwbare en zeer concrete informatie over de situatie in de landen van herkomst beschikbaar is. Voorts dienen de projecten ter vergemakkelijking van de terugkeer, om doeltreffend te zijn, op basis van betrouwbare informatie te worden ontwikkeld.

Lid 1, onder b), heeft betrekking op de begeleiding van terugkeerders. De achterliggende gedachte is dat een beslissing om terug te keren vaak niet eenvoudig is en de nodige tijd vergt. Begeleiding kan een zeer belangrijke rol spelen om personen die overwegen terug te keren, te helpen bij het analyseren van de mogelijkheden en de moeilijkheden die zich volgens hen zullen voordoen, zodat zij te zijner tijd tot een weloverwogen besluit komen. Op grond van dit punt kan tevens begeleiding worden geboden aan personen die reeds besloten hebben terug te keren, maar die hulp en ondersteuning nodig hebben in de periode voorafgaande aan hun terugreis.

---

<sup>19</sup> PB C 221, 19.7.1997, blz. 23.

Lid 1, onder c), is gewijd aan opleiding en onderwijs. Het komt regelmatig voor dat personen enige tijd in het land van toevlucht doorbrengen, voordat zij naar hun land van herkomst terugkeren. Dit kan een aantal problemen opleveren. Wellicht hebben zij hun beroep of bedrijf in het land van toevlucht niet kunnen uitoefenen, zodat bijscholingscursussen noodzakelijk zijn om hun vakkennis te actualiseren. Voorts bestaat de mogelijkheid dat zij in hun land van herkomst met een gewijzigde situatie worden geconfronteerd, met als gevolg dat zij nieuwe vaardigheden nodig hebben om in hun behoeften te voorzien. Opleidings- en onderwijsmaatregelen om terugkeerders de vaardigheden en kennis bij te brengen die zij in hun land van herkomst kunnen gebruiken, spelen daarom een nuttige rol bij het vergemakkelijken van de terugkeer.

Het tweede lid van dit artikel somt maatregelen op die afzonderlijk weliswaar niet voor financiering in aanmerking komen, maar die subsidiabel zijn indien zij deel uitmaken van een geïntegreerd terugkeerproject.

De eerste van deze maatregelen, die in lid 2, onder a), wordt vermeld, heeft betrekking op vervoerkosten. Naast de kosten van de terugreis voor de terugkeerder, zouden ook de kosten voor het verhuizen van de huisraad vanuit de lidstaten naar het land van herkomst kunnen worden vergoed. Voorts is de steun bedoeld ter financiering van "verkenningstreizen" in het land van herkomst, voor zover deze op grond van het nationale recht zijn toegestaan.

In lid 2, onder b), wordt bepaald dat maatregelen ter ondersteuning van de reïntegratie in het land van herkomst ook voor financiering in aanmerking komen, mits zij deel uitmaken van een geïntegreerd project. Permanente steun en reïntegratiemaatregelen in het land van herkomst kunnen ertoe bijdragen dat de terugkeer definitief is en beperken het risico dat de terugkeerder eenvoudigweg opgeeft en terugkeert naar de lidstaat waar hij of zij toevlucht zocht. De steunverlening in het land van herkomst kan een aantal vormen aannemen, waaronder: permanente follow-up en begeleiding, activiteiten - inclusief opleiding - waaraan zowel terugkeerders als "achterblijvers" in het land van herkomst deelnemen, teneinde de spanning tussen de twee gemeenschappen te verminderen, en - in bepaalde omstandigheden - beperkte financiële steun om de hernieuwde vestiging in het land van herkomst te ondersteunen. Bij de tenuitvoerlegging van deze bepaling van het gemeenschappelijk optreden zal de Commissie trachten te waarborgen dat alle maatregelen die in het land van herkomst worden gefinancierd, als aanvulling dienen op dan wel in overeenstemming zijn met de maatregelen die in dat land uit hoofde van andere communautaire programma's worden gefinancierd.

## Artikel 5

Dit artikel bevat de criteria waarmee de Commissie rekening zal moeten houden bij de selectie van projecten die uit hoofde van dit gemeenschappelijke optreden ten uitvoer worden gelegd.

## Artikel 6

Dit is de gebruikelijke bepaling met betrekking tot de financiële controle en de bevoegdheden van de Commissie en de Rekenkamer. Zij beoogt een juist financieel toezicht op de uitgaven uit hoofde van dit gemeenschappelijke optreden te waarborgen.

## Artikel 7

Dit artikel zet de algemene voorwaarden voor financiering uit hoofde van de Gemeenschapsbegroting uiteen. In lid 1 wordt een algemeen maximum vastgesteld waarin het beginsel tot uitdrukking komt dat de bijdrage uit de Gemeenschapsbegroting de bijdragen uit nationale en andere bronnen mag overschrijden. Het maximum van 80% met betrekking tot de bijdrage uit de Gemeenschapsbegroting is bedoeld ter aanmoediging van de volledige deelneming van niet-gouvernementele organisaties, waarvan er enkele moeilijkheden zouden kunnen hebben om voldoende medefinanciering te vinden, indien het maximum van de communautaire bijdrage op een lager niveau zou zijn vastgesteld. Lid 2 bevat het beginsel dat de communautaire bijdrage dient ter dekking van alle uitgaven die rechtstreeks verband houden met een project, overeenkomstig de voorwaarden die zullen worden opgenomen in door de Commissie op te stellen richtsnoeren. In deze richtsnoeren zal naar verwachting een maximum worden opgenomen voor onder meer huishoudelijke uitgaven, aldus benadrukkend dat de maatregelen uit hoofde van dit gemeenschappelijke optreden eerder een operationeel dan een administratief karakter hebben.

## Artikel 8

Dit artikel bevat de gebruikelijke procedurevoorschriften die van toepassing zijn op maatregelen die in het kader van een instrument van dit type uit de Gemeenschapsbegroting worden gefinancierd.

## Artikel 9

Dit artikel stelt als beginsel vast dat de Commissie verantwoordelijk is voor de tenuitvoerlegging van de maatregelen. Zij kan hierbij een beroep doen op technische bijstand om ervoor te zorgen dat de maatregelen doeltreffend worden uitgevoerd. Deze technische bijstand zou bij de uitvoering van de volgende taken kunnen worden gebruikt:

- a) voorbereidingsmaatregelen met het oog op de tenuitvoerlegging van de maatregelen, zoals ondersteuning door middel van informatica en gegevensbanken, opstelling en verspreiding van richtsnoeren voor gegadigden;
- b) registratie en evaluatie van aanvragen en voorbereiding van documenten ter beoordeling door het Comité dat in het kader van het gemeenschappelijk optreden is opgericht;
- c) voorbereiding van de financieringsovereenkomsten nadat de projecten zijn geselecteerd; en
- d) verrichting van betalingen, opstelling van invorderingsopdrachten en van brieven in verband met de goede werking van de overeenkomsten.

De bovengenoemde taken zouden nochtans onder toezicht van de Commissie worden uitgevoerd; van een delegatie van overheidsbevoegdheden zou derhalve geen sprake zijn.

Elke overeenkomst die met het oog op de tenuitvoerlegging van dit artikel wordt gesloten, bevat een bepaling inzake het professioneel gedrag van de contractant, met inbegrip van maatregelen die betrekking hebben op belangenverstrengeling of andere aspecten die onverenigbaar zijn met de eisen van het contract en het vertrouwelijk karakter.

#### Artikel 10

Dit artikel machtigt de Commissie termijnen vast te stellen voor de indiening van projectvoorstellen.

#### Artikel 11

Dit artikel voorziet in bepalingen inzake het beheer, die in de eerste plaats bruikbaar en doeltreffend zullen blijken en waarin in de tweede plaats rekening wordt gehouden met het feit dat het immigratie- en asielbeleid gedurende de looptijd van dit gemeenschappelijke optreden naar de communautaire bevoegdheden wordt overgeheveld. Daarom stelt het met betrekking tot het beheer een aanpak in twee fasen voor. In het begrotingsjaar 1999 zullen de comitologieregelingen van toepassing blijven die in 1997 en 1998 met succes zijn gebruikt. In het begrotingsjaar 2000 zou een Comitéprocedure worden gebruikt van het type dat door de Commissie is voorgesteld voor gebruik op gebieden die onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen. Bij de voor 2000 uitgekozen Comitéprocedure gaat het om de raadplegingsprocedure op grond van artikel 3 van het voorstel van de Commissie voor een besluit van de Raad tot vaststelling van de voorwaarden voor de uitoefening van de aan de Commissie verleende uitvoeringsbevoegdheden<sup>20</sup>.

Bij de goedkeuring van de gemeenschappelijke optredens van 1997 en 1998 hebben de Raad en de Commissie een gezamenlijke verklaring afgelegd. Hierin kwamen zij overeen dat "in de eventuele rechtsinstrumenten voor de verdere ontwikkeling van acties op de door de posten B7-6008 en B5-803 bestreken gebieden zal worden voorzien in de besluitvormingsprocedure die is opgenomen in het gemeenschappelijk optreden dat door de Raad op 28 oktober 1996 op basis van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie is aangenomen met betrekking tot een stimulerings- en uitwisselingsprogramma voor beoefenaars van juridische beroepen ("Grotius"), bekendgemaakt in PB L 287 van 8.11.1996, blz. 3". Gezien de ervaring die zij met deze procedures heeft opgedaan bij de financiële programma's van de derde pijler die op grond van de begrotingslijn B5-800 zijn vastgesteld, en rekening houdend met het aanzienlijk hogere kredietbedrag dat beschikbaar is voor opvang en terugkeer, zouden deze Comitéprocedures naar het oordeel van de Commissie weleens te omslachtig en te weinig flexibel kunnen zijn om de begrotingslijnen B7-6008 en B5-803 snel en doeltreffend te kunnen uitvoeren en beheren. De ervaring heeft tevens geleerd dat de in 1997 en 1998 gebruikte comitologieregelingen, hoewel zwaarder dan die welke in de meeste communautaire uitgavensectoren worden gebruikt, een tamelijk doeltreffende tenuitvoerlegging mogelijk maken, terwijl de lidstaten de gelegenheid krijgen om hun standpunten kenbaar te maken. Gezien deze ervaring, en gezien de wijzigingen die de institutionele regelingen op het gebied van asiel en immigratie naar verwachting tijdens de looptijd van dit gemeenschappelijk optreden zullen ondergaan, vormen de bepalingen van dit artikel een redelijke en evenwichtige aanpak van het beheersvraagstuk.

---

<sup>20</sup> PB C 279, 8.9.1998, blz. 5.

## Artikel 12

De controle en de beoordeling van de maatregelen die op grond van dit gemeenschappelijke optreden worden gefinancierd, zijn bijzonder belangrijk. Dit artikel voorziet zowel in een permanente controle op de projecten door de Commissie, waarbij controles ter plaatse kunnen worden uitgevoerd, als in een onafhankelijke beoordeling van de maatregelen. De permanente controle beoogt een doeltreffend financieel beheer te waarborgen van de maatregelen die uit hoofde van dit gemeenschappelijke optreden worden gefinancierd. In het kader van de beoordeling zullen zowel de korte- als de langetermijngevolgen van de maatregelen worden beoordeeld, zodat goede praktijken en succesvolle innovatieve benaderingen kunnen worden vastgesteld en verspreid. De beoordeling zal waardevolle informatie opleveren waarmee de Commissie rekening zal houden bij de tenuitvoerlegging van de maatregelen in de komende jaren. Op grond van het artikel dient de Commissie een samenvattend verslag aan het Europees Parlement en de Raad voor te leggen, omdat deze twee instellingen samen de begrotingsautoriteit vormen die de noodzakelijke kredieten beschikbaar stelt.

## Artikelen 13 en 14

De bepalingen inzake de inwerkingtreding en de bekendmaking in het Publicatieblad zijn de gebruikelijke bepalingen voor een instrument van dit type.

Op grond van artikel 13 is het gemeenschappelijk optreden van toepassing voor een periode van twee jaar. Zoals in het woord vooraf van dit voorstel wordt verklaard, zal dit een voorlopige rechtsgrond bieden voor de periode tijdens welke het Verdrag van Amsterdam waarschijnlijk in werking zal treden. De Commissie is voornemens om vervolgens nog een voorstel voor een besluit van de Raad in te dienen op basis van het Verdrag tot oprichting van de Europese Unie, dat voor de periode vanaf begrotingsjaar 2001 als rechtsgrond kan dienen voor maatregelen met betrekking tot vluchtelingen, ontheemden en asiezoekers.

Voorstel voor een

**BESLUIT VAN DE RAAD**

inzake een gemeenschappelijk optreden door de Raad  
vastgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag  
betreffende de Europese Unie, tot vaststelling van maatregelen voor de verstrekking  
van praktische steun bij de opvang en de vrijwillige terugkeer  
van vluchtelingen, ontheemden en asielzoekers

---

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gelet op het Verdrag betreffende de Europese Unie, inzonderheid op artikel K.3, lid 2, onder b), en op artikel K.8, lid 2,

Gezien het voorstel van de Commissie<sup>21</sup>,

Gezien het advies van het Europees Parlement van ...<sup>22</sup>,

1. Overwegende dat het asielbeleid volgens artikel K.1 van het Verdrag betreffende de Europese Unie door de lidstaten als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang wordt beschouwd;
2. Overwegende dat het van groot belang is dat de lidstaten, getrouw aan hun gemeenschappelijke humanitaire traditie en overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967, aan vluchtelingen passende bescherming bieden;
3. Overwegende dat rekening moet worden gehouden met de verplichtingen van de lidstaten ingevolge het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950;
4. Overwegende dat voor passende voorwaarden met het oog op de opvang van asielzoekers moet worden gezorgd en dat de toegang tot billijke en doeltreffende asielprocedures moet worden vergemakkelijkt, teneinde de rechten van vluchtelingen te beschermen;
5. Overwegende dat praktische steun moet worden verstrekt teneinde de voorwaarden te scheppen waaronder vluchtelingen, ontheemden en asielzoekers die zulks wensen vrijwillig van de lidstaten naar hun land van herkomst kunnen terugkeren;
6. Overwegende dat moet worden bepaald dat de op grond van dit gemeenschappelijk optreden vastgestelde maatregelen uit de Gemeenschapsbegroting moeten worden gefinancierd.

---

21 PB ... van ..., blz. ...

22 PB ... van ..., blz. ...

7. Overwegende dat een gemeenschappelijk optreden in verband met de opvang van asielzoekers en ontheemden en de vrijwillige terugkeer van asielzoekers, ontheemden en vluchtelingen zal bijdragen tot een betere verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten,

HEEFT HET VOLGENDE GEMEENSCHAPPELIJKE OPTREDEN VASTGESTELD:

## **HOOFDSTUK 1**

### **DOEL EN WERKINGSSFEER**

#### *Artikel 1*

##### **Beginnels en doelstellingen van de maatregelen**

1. De Unie treft maatregelen voor de verstrekking van praktische steun bij de opvang van asielzoekers en ontheemden en bij de vrijwillige terugkeer van vluchtelingen, ontheemden en asielzoekers die voor financiële steun van de Gemeenschap in aanmerking komen.
2. De algemene doelstellingen van deze maatregelen zijn:
  - a) verbetering van de voorwaarden waaronder asielzoekers en ontheemden in de lidstaten worden opgevangen, en ondersteuning van billijke en doeltreffende asielprocedures die toegankelijk zijn voor personen die internationale bescherming behoeven;
  - b) ondersteuning van de vrijwillige terugkeer van asielzoekers, ontheemden en vluchtelingen uit de lidstaten naar hun land van herkomst en bevordering van hun reïntegratie aldaar.

#### *Artikel 2*

##### **Definities**

1. In de zin van artikel 1, lid 2, onder a), en artikel 3:
  - a) wordt onder “*ontheemden*” verstaan, personen die met het oog op tijdelijke bescherming of op humanitaire gronden in een lidstaat zijn toegelaten, en personen die op dergelijke gronden een verzoek om toelating hebben ingediend en die in afwachting zijn van een beslissing omtrent hun status;
  - b) wordt onder “*asielzoekers*” verstaan, personen die om bescherming van een lidstaat hebben verzocht met een beroep op de status van vluchteling in de zin van artikel 1 van het Verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967, en over wier asielverzoek nog geen definitieve beslissing is genomen;

2. In de zin van artikel 1, lid 2, onder b), en artikel 4:

- a) wordt onder “*vluchtelingen*” verstaan, personen aan wie de vluchtelingenstatus is toegekend in de zin van artikel 1 van het Verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967;
- b) wordt onder “*ontheemden*” verstaan, personen die met het oog op tijdelijke bescherming of op humanitaire gronden voor verblijf in een lidstaat zijn toegelaten;
- c) wordt onder “*asielzoekers*” verstaan, personen die om bescherming van een lidstaat hebben verzocht met een beroep op de status van vluchteling in de zin van artikel 1 van het Verdrag van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967, met inbegrip van personen wier aanvraag definitief is afgewezen, maar die het grondgebied van de lidstaten nog niet hebben verlaten.

### *Artikel 3*

#### **Opvang**

Tot de maatregelen ter verbetering van de omstandigheden waaronder asielzoekers en ontheemden in de lidstaten worden opgevangen, en ter ondersteuning van billijke en doeltreffende procedures die toegankelijk zijn voor personen die internationale bescherming behoeven, behoren in de eerste plaats maatregelen ter:

- a) verbetering van de infrastructuur in de lidstaten voor de opvang van asielzoekers en ontheemden;
- b) verbetering van de billijkheid en de doeltreffendheid van de asielprocedures en ter vergemakkelijking van de toegang daartoe, waaronder begrepen verstrekking van juridische bijstand en andere begeleidingsdiensten, vertolking, voorlichting over de te volgen procedure en over de rechten en verplichtingen van de asielzoeker gedurende de procedure, en toegang tot nauwkeurige en actuele landeninformatie;
- c) waarborging van een bestaansminimum voor asielzoekers en ontheemden, waaronder huisvesting, medische zorg, onderwijs en opleiding;
- d) verstrekking van bijzondere steun voor kwetsbare groepen, zoals niet-begeleide minderjarigen, slachtoffers van martelingen of verkrachting en personen die speciale medische zorg behoeven;
- e) voorlichting van het publiek over de verplichtingen van de lidstaten jegens personen die internationale bescherming zoeken, en over het Europese asielbeleid, waaronder maatregelen ter bewustmaking van het publiek die als aanvulling dienen op andere, uit hoofde van dit gemeenschappelijke optreden gefinancierde maatregelen.

#### *Artikel 4*

##### **Vrijwillige terugkeer**

1. Tot de maatregelen ter ondersteuning van de vrijwillige terugkeer van in de lidstaten verblijvende asielzoekers, ontheemden en vluchtelingen naar hun land van herkomst en ter vergemakkelijking van hun reïntegratie aldaar, behoren in de eerste plaats maatregelen ter:
  - a) verzameling en verspreiding van informatie over alle aspecten die van belang zijn voor de terugkeer, waaronder de economische en bestuurlijke situatie in het land van herkomst, werkgelegenheidskansen, eigendomsrechten en andere juridische kwesties;
  - b) begeleiding van personen die overwegen vrijwillig naar hun land van herkomst terug te keren, alsook van personen die in beginsel hebben besloten terug te keren;
  - c) opleiding en onderwijs, teneinde vluchtelingen, ontheemden en asielzoekers vaardigheden aan te leren die van nut kunnen zijn bij terugkeer in het land van herkomst.
2. Als onderdeel van een geïntegreerd project ter vergemakkelijking van de vrijwillige terugkeer, met name een project dat een of meer van de in lid 1 bedoelde gebieden bestrijkt, komen eveneens voor financiering in aanmerking:
  - a) vervoerkosten in verband met de terugkeer;
  - b) maatregelen ter vergemakkelijking van de reïntegratie van personen die van de lidstaten naar hun land van herkomst terugkeren, waaronder begeleiding na de terugkeer.

#### *Artikel 5*

##### **Criteria voor financiering**

De uit de begroting van de Gemeenschap te financieren projecten worden aan een selectieprocedure onderworpen, waarbij in het bijzonder met de volgende criteria rekening wordt gehouden:

- a) de bijdrage van het project aan een billijker verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten;
- b) het innoverende karakter van het project en de mogelijkheid de resultaten ervan voor het versterken van de samenwerking tussen de lidstaten te gebruiken, alsook de mate waarin andere lidstaten uit de opgedane ervaring lering kunnen trekken;
- c) de ervaring, deskundigheid en betrouwbaarheid van de organisatie die de aanvraag indient, en van alle partnerorganisaties;
- d) de complementariteit van de projecten met andere maatregelen die uit de Gemeenschapsbegroting of uit nationale programma's worden gefinancierd; en

- e) de kosteneffectiviteit en het rendement, rekening gehouden met het aantal personen waarop het project zich richt.

## **HOOFDSTUK II**

### **FINANCIËLE BEPALINGEN**

#### *Artikel 6*

##### **Financiële controle**

Overeenkomstig de financiële reglementen die van toepassing zijn op de begroting van de Europese Gemeenschap voorzien de financieringsbesluiten en de daaruit voortvloeiende overeenkomsten met name in toezicht en financiële controle door de Commissie en in de uitvoering van accountantsonderzoeken door de Rekenkamer.

#### *Artikel 7*

##### **Hoogte van financiering door de Gemeenschap**

1. De financiële bijdrage uit de Gemeenschapsbegroting bedraagt niet meer dan 80% van de totale kosten van het project.
2. Alle uitgaven die rechtstreeks verband houden met de tenuitvoerlegging van een project en gedurende een bepaalde, bij overeenkomst vastgestelde periode zijn gedaan, kunnen overeenkomstig de voorwaarden die zullen worden opgenomen in door de Commissie op te stellen richtsnoeren, worden gefinancierd tot aan het maximum van de kredieten die in het kader van de jaarlijkse begrotingsprocedure zijn goedgekeurd.

#### *Artikel 8*

##### **Financieel beheer**

1. De op grond van dit gemeenschappelijke optreden vastgestelde maatregelen die uit de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen worden gefinancierd, worden door de Commissie beheerd overeenkomstig het Financieel Reglement van 21 december 1977 van toepassing op de algemene begroting der Europese Gemeenschappen<sup>23</sup>.
2. In haar voorstellen voor financiering houdt de Commissie rekening met de beginselen van goed financieel beheer, met name zuinigheid en kosteneffectiviteit zoals bedoeld in artikel 2 van het Financieel Reglement.

---

<sup>23</sup> PB L 356 van 31.12.1977, blz. 1.

## **HOOFDSTUK III**

### **BEPALINGEN INZAKE BEHEER**

#### *Artikel 9*

#### **Algemene bepalingen inzake beheer**

De Commissie is verantwoordelijk voor het beheer van de krachtens dit gemeenschappelijke optreden vastgestelde maatregelen en neemt daartoe de nodige stappen.

Om ervoor te zorgen dat dit gemeenschappelijke optreden doeltreffend en metterdaad ten uitvoer wordt gelegd, kan de Commissie met name een beroep doen op technische bijstand, die wordt gefinancierd uit de kredieten die voor de maatregelen uit hoofde van dit gemeenschappelijke optreden beschikbaar zijn.

#### *Artikel 10*

#### **Indiening van projecten**

De projecten waarvoor een financieringsverzoek wordt ingediend, worden ter beoordeling aan de Commissie voorgelegd, zulks binnen een door haar vast te stellen termijn.

#### *Artikel 11*

#### **Procedure**

1. Tot 31 december 1999 worden de besluiten inzake financiering genomen overeenkomstig de leden 2, 3 en 4. Met ingang van 1 januari 2000 worden deze besluiten genomen overeenkomstig lid 5.
2. Voor financieringen van minder dan 200 000 EUR houdt de Commissie de Raad op de hoogte van het aantal financieringsverzoeken voor specifieke projecten dat zij heeft ontvangen, van de door haar toegepaste beginselen voor de toekenning van de steun, alsmede van de resultaten van die projecten.
3. Voor financiering van 200 000 EUR of meer, maar minder dan 1 miljoen EUR, wordt de Commissie bijgestaan door een Comité bestaande uit één vertegenwoordiger per lidstaat en voorgezeten door een vertegenwoordiger van de Commissie. De Commissie legt het Comité een lijst voor van de aan haar voorgelegde projecten. De Commissie vermeldt, met opgave van redenen, welke projecten zij selecteert. Binnen een termijn van twee weken brengt het Comité over de verschillende projecten advies uit met de in artikel K.4, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag voorgeschreven meerderheid van stemmen. De voorzitter neemt niet aan de stemming deel. Het advies wordt in de notulen opgenomen; voorts heeft iedere lidstaat het recht te verzoeken dat zijn standpunt in de notulen wordt vermeld. De Commissie houdt zoveel mogelijk rekening met het advies van het Comité. Zij brengt het Comité op de hoogte van de wijze waarop zij rekening heeft gehouden met zijn advies.

4. Voor financieringen van 1 miljoen EUR of meer, legt de Commissie het in lid 2 bedoelde Comité een lijst voor van de aan haar voorgelegde projecten. De Commissie vermeldt, met opgave van redenen, welke projecten zij selecteert. Binnen een termijn van twee weken brengt het Comité over de verschillende projecten advies uit met de in artikel K.4, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag voorgeschreven meerderheid van stemmen. De voorzitter neemt niet aan de stemming deel. Projecten waarover binnen die termijn geen gunstig advies is uitgebracht, worden door de Commissie ingetrokken of met het eventuele advies van het Comité voorgelegd aan de Raad, die zich binnen een termijn van een maand uitspreekt met de in artikel K.4, lid 3, tweede alinea, van het Verdrag voorgeschreven meerderheid.
5. De Commissie wordt bijgestaan door een raadgevend Comité bestaande uit vertegenwoordigers van de lidstaten en voorgezeten door de vertegenwoordiger van de Commissie.

De vertegenwoordiger van de Commissie legt het Comité een ontwerp van de te nemen maatregelen voor. Het Comité brengt binnen een termijn die de voorzitter naargelang van de dringendheid van de materie kan vaststellen, advies over dit ontwerp uit, zo nodig door middel van een stemming.

De Commissie houdt zo veel mogelijk rekening met het door het Comité uitgebrachte advies. Zij stelt het Comité in kennis van de wijze waarop zij met het advies rekening heeft gehouden.

## **SLOTBEPALINGEN**

### *Artikel 12*

#### **Controle en beoordeling**

1. De Commissie is verantwoordelijk voor controle op de projecten en de beoordeling van de maatregelen die uit hoofde van dit gemeenschappelijke optreden zijn gefinancierd. De controle en de beoordeling kunnen worden gefinancierd uit de kredieten die voor maatregelen uit hoofde van dit gemeenschappelijke optreden beschikbaar zijn.
2. De Commissie stelt van de getroffen maatregelen en de gemaakte beoordeling een samenvattend verslag op, dat het Europees Parlement en de Raad wordt toegezonden.

### *Artikel 13*

#### **Inwerkingtreding**

Dit gemeenschappelijke optreden treedt in werking op de dag waarop het wordt vastgesteld.

Het is van toepassing tot 31 december 2000.

*Artikel 14*

**Bekendmaking**

Dit gemeenschappelijke optreden wordt bekendgemaakt in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De Voorzitter

## FINANCIEEL MEMORANDUM

### 1. **BENAMING VAN DE MAATREGEL**

Gemeenschappelijk optreden tot vaststelling van maatregelen voor de verstrekking van praktische steun bij de opvang en de vrijwillige terugkeer van vluchtelingen, ontheemden en asielzoekers.

### 2. **BEGROTINGSONDERDEEL**

(nomenclatuur algemene begroting 1999)

**B 5-803:** Europees fonds voor vluchtelingen

### 3. **RECHTSGROND**

Art. K.3, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie

### 4. **BESCHRIJVING VAN DE MAATREGEL**

- **Algemene doelstelling**

Dit gemeenschappelijke optreden beoogt de Unie een instrument te verstrekken waarmee zij maatregelen kan ondersteunen ter verbetering van de voorwaarden voor opvang en de toegang tot asielprocedures enerzijds, en ter vergemakkelijking van de vrijwillige terugkeer en de reïntegratie anderzijds. Voorts wordt in het optreden rekening gehouden met het beginsel van gedeelde verantwoordelijkheid tussen de lidstaten.

Meer in het bijzonder beoogt deze maatregel:

- de betrokken personen en groepen passende bescherming te bieden, getrouw aan de gemeenschappelijke traditie van de lidstaten en overeenkomstig de op hen rustende verplichtingen die met name voortvloeien uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 en het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen, zoals gewijzigd bij het Protocol van New York van 31 januari 1967;
- passende voorwaarden met het oog op de opvang van asielzoekers te waarborgen en de toegang te vergemakkelijken tot billijke en doeltreffende asielprocedures teneinde de rechten van vluchtelingen te beschermen;
- de voorwaarden te scheppen waaronder vluchtelingen, ontheemden en asielzoekers die zulks wensen, het grondgebied van de lidstaten kunnen verlaten en vrijwillig naar hun land van herkomst kunnen terugkeren;

- het evenwicht te bevorderen tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en de vrijwillige terugkeer van vluchtelingen en ontheemden.

- **Duur van de maatregel**

Twee jaar te rekenen vanaf de inwerkingtreding van de rechtsgrond, dat wil zeggen de periode 1999-2000. Aan het einde van deze periode zal worden geëvalueerd of het optreden moet worden voortgezet of aangepast.

## 5. INDELING VAN DE UITGAVEN

- **Verplichte/Niet-verplichte uitgaven**

Niet-verplichte uitgaven

- **Gesplitste/Niet-gesplitste kredieten**

Gesplitst

- **Aard van de betrokken inkomsten**

Niet van toepassing

## 6. AARD VAN DE UITGAVEN

Subsidie voor gezamenlijke financiering met andere bronnen. De financiële bijdrage uit de communautaire begroting is vastgesteld op maximaal 80% van de totale kosten van het project. Deze maximumbijdrage zal uitsluitend worden toegekend aan projecten die van bijzonder belang zijn voor het bereiken van de doelstellingen van het gemeenschappelijk optreden of voor het verwezenlijken van de prioriteiten (de maatregelen) in het programma dat de Commissie voorlegt aan het Comité van de vertegenwoordigers van de lidstaten waardoor zij wordt bijgestaan.

## 7. FINANCIËLE GEVOLGEN

- **Berekening van de totale kosten van de maatregel (de verhouding tussen de afzonderlijke en totale kosten)**

Elke preciezere raming van de financiële gevolgen van de beoogde maatregelen moet in beginsel worden gebaseerd op een evaluatie van de verkennende acties die met behulp van de in 1997 en 1998 toegekende kredieten zijn uitgevoerd. Vooralsnog is het bereik van een dergelijke evaluatie echter beperkt. Wat het begrotingsjaar 1997 betreft, werden de Gemeenschappelijke optredens 97/447/JBZ en 97/478/JBZ namelijk pas op 22 juli 1997 door de Raad goedgekeurd. Op basis van deze optredens werden de projecten geselecteerd aan het einde van een vergadering van het Comité van de vertegenwoordigers van de lidstaten in november 1997.

Daar het betrekkelijk nieuwe initiatieven betrof, ging de tenuitvoerlegging van deze projecten gepaard met enige vertraging, die in de meeste gevallen gerechtvaardigd was. Nochtans kon een eerste evaluatie worden uitgevoerd op

basis van de tussentijdse verslagen die bij de Commissie werden ingediend. De strekking van deze evaluatie is beknopt weergegeven in de aangehechte nota die tijdens de vergadering van beheersComité van 28 september 1998 onder de aandacht van de vertegenwoordigers van de lidstaten is gebracht. In de loop van het eerste kwartaal van 1999 zal een definitief evaluatieverslag worden uitgewerkt op basis van de informatie die tot dan toe zal zijn ontvangen.

In elk geval kunnen de bereikte resultaten door middel van het volgende overzicht worden weergegeven, dat is gebaseerd op de begrotingsnomenclatuur die in 1997 en 1998 van toepassing is:

| B5-803                               |                                      |                  | B7-6008              |                                    |                  |
|--------------------------------------|--------------------------------------|------------------|----------------------|------------------------------------|------------------|
| VERDELING                            | BEGROTING 1997<br>(3,75 miljoen EUR) |                  | VERDELING            | BEGROTING 1997<br>(10 miljoen EUR) |                  |
|                                      | % van de<br>begroting                | Aantal<br>acties |                      | % van de<br>begroting              | Aantal<br>acties |
| Infrastructuur                       | 43                                   | 7                | Voorlichting         | 25                                 | 9                |
| Arbeids-<br>Procedures               | 5                                    | 1                | Raad                 | 6                                  | 3                |
| Minimumrechten                       | 16                                   | 4                | Onderwijs /Opleiding | 69                                 | 20               |
| Bijstand aan<br>kwetsbare<br>groepen | 10                                   | 4                |                      |                                    |                  |
| Voorlichting van<br>het publiek      | 26                                   | 5                |                      |                                    |                  |
| TOTAAL                               | 100                                  | 21               | TOTAAL               | 100                                | 32               |

| B5-803                               |                                      |                  | B7-6008              |                                    |                  |
|--------------------------------------|--------------------------------------|------------------|----------------------|------------------------------------|------------------|
| VERDELING                            | BEGROTING 1998<br>(3,75 miljoen EUR) |                  | VERDELING            | BEGROTING 1998<br>(13 miljoen EUR) |                  |
|                                      | % van de<br>begroting                | Aantal<br>acties |                      | % van de<br>begroting              | Aantal<br>acties |
| Infrastructuur                       | 47                                   | 6                | Voorlichting         | 15                                 | 7                |
| Arbeids-<br>Procedures               | 20                                   | 7                | Raad                 | 50                                 | 22               |
| Minimumrechten                       | 23                                   | 6                | Onderwijs /Opleiding | 35                                 | 23               |
| Bijstand aan<br>kwetsbare<br>groepen | 10                                   | 6                |                      |                                    |                  |
| Voorlichting van<br>het publiek      | 0                                    | 0                |                      |                                    |                  |
| TOTAAL                               | 100                                  | 25               | TOTAAL               | 100                                | 52               |

- **Verdeling per actie**

Dit gemeenschappelijke optreden is samengesteld uit twee onderdelen:

- met betrekking tot de opvang en de toegang tot asielpcedures wordt voorgesteld maatregelen te ondersteunen die de billijkheid en de doeltreffendheid van de asielpcedures (alsook de toegang tot deze procedures) beogen te verbeteren; die asielzoekers en ontheemden sociale rechten toekennen waardoor een bestaansminimum wordt gegarandeerd; en uit hoofde waarvan bijzondere steun voor de meest kwetsbare groepen wordt verstrekt.

Voorts wordt beoogd projecten te financieren ter verbetering van de opvangfaciliteiten zodat asielzoekers en personen die internationale bescherming zoeken, op de middellange termijn in de gehele Europese Unie op passende wijze kunnen worden gehuisvest. Bovendien zouden acties om het publiek bewust te maken van de asielproblematiek in overweging kunnen worden genomen;

- in het kader van de vrijwillige terugkeer en de reïntegratie in het land van herkomst wordt met name voorzien in de mogelijkheid van communautaire financiering voor voorlichtingsacties, begeleidingsdiensten en initiatieven op het gebied van onderwijs en opleiding. Eventueel kunnen ook vervoerkosten in verband met de terugkeer, alsook steun voor de reïntegratie in het land van herkomst in aanmerking worden genomen; laatstbedoelde steun vormt de enige uitzondering op het beginsel dat de gevolgen van dit gemeenschappelijke optreden tot de Europese Unie beperkt moeten blijven.

Op basis van de ervaring die is opgedaan met de voorbereidende acties die in 1997 en 1998 zijn uitgevoerd, kan van de volgende verdeling worden uitgegaan (zie echter wat hiervoor is opgemerkt over het voorlopige karakter van de beschikbare evaluatie). In alle gevallen moet rekening worden gehouden met de zeer sterk uiteenlopende omvang van de projecten die gesubsidieerd kunnen worden.

#### **B5 - 803**

| <b>VERDELING</b>               | <b>VOB 1999<br/>(15 miljoen EUR) (*)</b> | <b>2000<br/>(15 miljoen EUR)</b>     |
|--------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------|
|                                | <b>Geraamd% van de<br/>Begroting</b>     | <b>Geraamd% van de<br/>Begroting</b> |
| Infrastructuur                 | 25                                       | 25                                   |
| Asielprocedures                | 10                                       | 10                                   |
| Minimumrechten                 | 10                                       | 10                                   |
| Bijstand aan kwetsbare groepen | 10                                       | 10                                   |
| Voorlichting                   | 10                                       | 5                                    |
| Raad                           | 20                                       | 20                                   |
| Onderwijs/Opleiding            | 20                                       | 20                                   |
| <b>TOTAAL</b>                  | <b>100</b>                               | <b>100</b>                           |

- (\*) Krachtens het besluit van de Begrotingscommissie van 8 december 1998 heeft de begrotingsautoriteit ermee ingestemd dat maximaal 800 000 EUR mag worden gebruikt voor technische en administratieve bijstand ten behoeve van de Commissie en de begunstigden van deze maatregel. Voorwaarde is dat de bijstand niet wordt gebruikt voor alledaagse werkzaamheden met een publiek karakter, maar verband houdt met de voorbereiding, het beheer, de follow-up en de controle van het programma of de projecten. De bijstand is beperkt tot de duur van het programma.

## 8. ANTI-FRAUDEBEPALINGEN

In het subsidieaanvraagformulier moet informatie worden verstrekt over de identiteit en de hoedanigheid van de potentiële begunstigden, zodat hun betrouwbaarheid van tevoren kan worden beoordeeld.

In de overeenkomsten of contracten tussen de Commissie en de begunstigden van de maatregel worden fraudebestrijdingsmaatregelen opgenomen (inspecties ter plaatse, tussentijdse verslagen, eindverslag). Voordat de tussentijdse betalingen en de slotbetaling worden verricht, zal de Commissie de verslagen controleren en zich ervan vergewissen dat het werk naar behoren is uitgevoerd.

## 9. KOSTEN-BATENANALYSE

- **Doelgroep**

- Vluchtelingen, ontheemden en asielzoekers zoals bedoeld in artikel 2 van het voorstel.
- De publieke opinie in de lidstaten.
- De leden van openbare lichamen (inclusief gedecentraliseerde overheidsdiensten) en particuliere instanties die bevoegd zijn op de betrokken gebieden.

- **Motivering van de maatregel**

Overeenkomstig artikel K.8, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag betreffende de Europese Unie komen de administratieve uitgaven die voor de instellingen uit de bepalingen betreffende de in Titel VI bedoelde gebieden voortvloeien ten laste van de begroting van de Europese Gemeenschappen. Met betrekking tot de beleidsuitgaven die uit de tenuitvoerlegging van deze bepalingen voortvloeien, kan de Raad hetzij met eenparigheid van stemmen besluiten dat deze ten laste komen van de communautaire begroting, hetzij constateren dat deze ten laste komen van de lidstaten.

Overeenkomstig artikel K.3, lid 2, kan de Raad op initiatief van elke lidstaat of van de Commissie afhankelijk van de beoogde terreinen tot gemeenschappelijk optreden besluiten voor zover de doelstellingen van de Unie vanwege de omvang of de gevolgen van het beoogde optreden beter kunnen worden bereikt door een gemeenschappelijk optreden dan door een optreden van de lidstaten afzonderlijk.

Krachtens artikel K.1, lid 3, van het Verdrag wordt het asielbeleid door de lidstaten van de Unie als een aangelegenheid van gemeenschappelijk belang beschouwd. Op grond van het Verdrag van Amsterdam dient de Raad maatregelen aan te nemen inzake minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (artikel 63, lid 1, onder b)), en minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus (artikel 63, lid 1, onder d)). Bovendien dient de Raad maatregelen inzake vluchtelingen en ontheemden aan te nemen met het oog op de vaststelling van

minimumnormen betreffende het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden, alsook maatregelen ter bevordering van het evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten (artikel 63, lid 2, onder a) en b)).

Het beoogde optreden is enerzijds bedoeld ter ondersteuning van de nationale beleidsmaatregelen ten gunste van personen die op zoek zijn naar internationale bescherming en anderzijds ter aanmoediging van de vrijwillige terugkeer van personen aan wie een tijdelijke verblijfsvergunning in een van de lidstaten van de Europese Unie was toegekend of die aldaar tijdelijke bescherming genoten. In beide gevallen moet de aandacht worden gevestigd op het beginsel dat de inspanningen die ten gunste van de betrokken doelgroepen worden geleverd, beter over de lidstaten moeten worden verdeeld, rekening houdend met het feit dat op dit moment vaak erg grote verschillen tussen de lidstaten bestaan.

- **Follow-up en evaluatie van de maatregel**

De Commissie zal de uit hoofde van dit gemeenschappelijke optreden gefinancierde maatregelen volgen en regelmatig evalueren teneinde zich ervan te vergewissen dat de nagestreefde doelstellingen en de vastgestelde prioriteiten zijn verwezenlijkt en om richtsnoeren op te stellen ter verbetering van de selectiecriteria van de projecten. Aan het eind van elk begrotingsjaar legt de Commissie een verslag voor aan het Europees Parlement en de Raad waarin zowel de uitgevoerde acties als de naar aanleiding daarvan uitgevoerde evaluatie worden besproken.

In de tweede helft van 1999 zal een externe evaluatie worden uitgevoerd van de projecten die communautaire steun hebben ontvangen. Het is de bedoeling dat vóór 17 december 1998 een vooraankondiging met betrekking tot deze evaluatie-opdracht wordt gepubliceerd, waarin de procedure voor de gunning van de opdracht wordt toegelicht.

Bij deze evaluatie gaat het om een tussentijdse evaluatie van de in 1997 en 1998 gefinancierde projecten, die als basis zal dienen voor een globale evaluatie in 2001. De uitvoering van de externe evaluatie doet geen afbreuk aan de interne evaluaties die de Commissie uitvoert (door tussenkomst van haar dienst die verantwoordelijk is voor het beheer van het programma, of DG XX).

Door middel van deze evaluatie, die in de eerste plaats betrekking heeft op de inhoudelijke aspecten, wordt beoogd vast te stellen in hoeverre de doelstellingen van het programma zijn verwezenlijkt, kwantitatieve en kwalitatieve informatie te verstrekken die als basis kan dienen voor een heroriëntatie en eventueel een aanpassing van het programma, en - zo nodig - passende evaluatiemethoden vast te stellen waarmee de gevolgen van het programma kunnen worden gemeten.

## 10. HUISHOUDELIJKE UITGAVEN (Deel III van de algemene begroting)

De benodigde administratieve middelen zullen beschikbaar worden gesteld door middel van het jaarlijkse toewijzingsbesluit van de Commissie; daarbij zal onder meer rekening worden gehouden met de extra personele middelen en de bedragen die de begrotingsautoriteit heeft goedgekeurd.

### 10.1 Gevolgen voor het aantal posten

| Soort post                               |   | Benodigd personeel voor het beheer van de actie |                          | Waarvan                                                                                 |                                            | Duur |
|------------------------------------------|---|-------------------------------------------------|--------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|------|
|                                          |   | <u>Permanente posten</u>                        | <u>Tijdelijke posten</u> | door gebruik te maken van aanwezig personeel in het betrokken DG of de betrokken dienst | door een beroep te doen op extra personeel |      |
| Ambtenaren of Tijdelijke Functionarissen | A | 1,5                                             | -                        | 1,5                                                                                     | -                                          |      |
|                                          | B | 1,5                                             | -                        | 0,5                                                                                     | 1                                          |      |
|                                          | C | 1,5                                             | -                        | 0,5                                                                                     | 1                                          |      |
| Ander personeel                          |   |                                                 |                          |                                                                                         |                                            |      |
| Totaal                                   |   | 4,5                                             |                          | 2,5                                                                                     | 2                                          |      |

### 10.2 Globale financiële gevolgen van het extra personeel

|                                                 | Bedragen | Berekeningswijze (EUR) |
|-------------------------------------------------|----------|------------------------|
| Ambtenaren                                      | 486 000  | 4,5 x 108 000          |
| Tijdelijke ambtenaren                           |          |                        |
| Ander personeel (begrotingsonderdeel vermelden) |          |                        |
| Totaal                                          | 486 000  |                        |

### 10.3 Verhoging van andere huishoudelijke uitgaven in verband met de actie

| Begrotingsonderdeel (nr. en benaming)   | Bedragen | Berekeningswijze (EUR) |
|-----------------------------------------|----------|------------------------|
| A-7030 (Vergaderingen van deskundigen)) | 13 000   | 2 x 10 personen x 650  |
| A-7031 (BeheersComité)                  | 29 250   | 3 x 15 personen x 650  |
| A-7010 -(Dienstreizen)                  | 13 600   | 20 dienstreizen x 680  |
| Totaal                                  | 55 850   |                        |



ISSN 0254-1513

COM(98) 733 def.

# DOCUMENTEN

NL

06 05 11 04

---

Catalogusnummer : CB-CO-98-798-NL-C

---

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen

L-2985 Luxemburg