

Recente ontwikkelingen van het Europees asiel- en migrantenrecht

Kristien VANVOORDEN
assistente K.U.Leuven

Inleiding

De Europese samenwerking inzake asiel- en immigratiebeleid evolueerde van een intergouvernementele samenwerking naar een samenwerking op supranationaal niveau. De kanteling kwam er met het Verdrag van Amsterdam toen de bevoegdheden betreffende visa, asiel en immigratie werden overgeheveld van de derde – justitie en binnenlandse zaken – pijler naar de eerste – communautaire – pijler. Deze tekst focust op de bepalingen inzake asiel en migratie en laat de bepalingen met betrekking tot visa buiten beschouwing. Het eerste deel van deze tekst geeft de evolutie weer van de wettelijke grondslag voor het Europees asiel- en migratiebeleid. Van de losse intergouvernementele samenwerking die reeds voor het Verdrag van Maastricht bestond over de integratie in de eerste pijler door het Verdrag van Amsterdam tot de evoluties in de Europese Grondwet.

De tekst poogt in het tweede deel een overzicht te geven van de manier waarop de Europese Gemeenschap via een aantal richtlijnen en verordeningen de bevoegdheden die haar werden toegekend bij het Verdrag van Amsterdam heeft uitgeoefend. De Gemeenschap werd hierbij geleid door de lijnen uitgezet door de EU staats- en regeringsleiders tijdens de Speciale Top van Tampere betreffende het tot stand brengen van een Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid van de Europese Raad in oktober 1999.

I. Wettelijke grondslag voor een Europees asiel- en migratiebeleid

§1. Intergouvernementele samenwerking

A. Pre-Maastricht

De Europese Akte stelde in 1986 de creatie van een interne markt, een ruimte zonder binnengrenzen, voorop. De ministers en topambtenaren die verantwoordelijk waren voor het asielbeleid in de afzonderlijke lidstaten werkten in de *Ad Hoc* Groep Immigratie samen aan het formuleren van antwoorden op verschillende problemen die inzake asiel en migratie rezen in het kader van deze interne markt. De samenwerking resulteerde in de ondertekening, in Dublin, van de Overeenkomst van 15 juni 1990 betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek dat bij een van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen wordt ingediend (Overeenkomst van Dublin).¹ Daarnaast leidde de samenwerking binnen het

¹ *Pb.*, 1997, C 254/1. De Overeenkomst werd op 15 juni 1990 ondertekend door België, Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Griekenland, Verenigd Koninkrijk, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal en Spanje. De Overeenkomst van Dublin trad op 1 september 1997 in werking voor deze 12 lidstaten, op 1 oktober 1997 voor Oostenrijk en Zweden en op 1 januari 1998 voor Finland. De Overeenkomst van Dublin werd vervangen door Verordening (EG) Nr. 343/2003 van de

Schengen-kader tot het wegvallen van personencontroles aan de binnengrenzen. Hierdoor werden de lidstaten zich terdege bewust van het belang van het 'bewaken' van de gemeenschappelijke buitengrenzen.

B. Verdrag van Maastricht – 1992

De Europese Akte en de Schengen-akkoorden zorgden dus voor het tot stand komen van een interne markt zonder personencontroles aan de binnengrenzen. Hierdoor groeide bij de lidstaten het besef dat een meer geïnstitutionaliseerde samenwerking op het vlak van asiel en migratie noodzakelijk was.² Lidstaten zagen de noodzaak in van een gemeenschappelijke aanpak van de primaire migratie, de beweging waarbij asielzoekers uit derde landen het grondgebied van de EU binnenkomen. Het besef groeide dat "plus les personnes, quelle que soit leur nationalité, circulent librement au sein de l'Union européenne, plus l'entrée sur ce territoire commun devient une question commune".³ Daarnaast leefde bij de lidstaten ook de angst voor secundaire migratie, asielzoekers uit derde landen die van lidstaten met een laag beschermingsniveau uitwijken naar lidstaten met een hoger beschermingsniveau. Ook dit overtuigde de lidstaten van het belang van een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid waarbij alle lidstaten worden gedwongen in een bepaald beschermingsniveau te voorzien.

Bij de totstandkoming van het Verdrag van Maastricht besloten de lidstaten de domeinen visa, asiel en immigratie op te nemen in Titel VI "Bepalingen betreffende de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken" – de zogenaamde 'derde pijler' – van het EU-Verdrag. In artikel K.1(1-4) Verdrag van Maastricht werden onder andere het asiel- en het immigratiebeleid bestempeld als aangelegenheden van algemeen belang. Met betrekking tot die gebieden coördineren volgens artikel K.3 Verdrag van Maastricht de lidstaten hun optreden. De Raad kon hiertoe op initiatief van elke lidstaat of van de Commissie gemeenschappelijke standpunten vaststellen⁴, tot gemeenschappe-

Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asiolverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (*Pb.*, 2003, L 50/1). Voor een uitgebreide bespreking van deze Verordening, zie *supra*.

² HAILBRONNER, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, The Hague, Kluwer, 2000, 1-5.

³ CARLIER, "Le développement d'une politique commune en matière d'asile", in DIAS URBANO DE SOUSA en DE BRUYCKER (ed.), *The Emergence of a European Asylum Policy*, Brussel, Bruylant, 2004, 2.

⁴ De Raad nam twee gemeenschappelijke standpunten aan: Gemeenschappelijk Standpunt 96/196/JBZ van 4 maart 1996 van de Raad betreffende de Europese Unie inzake de geharmoniseerde toepassing van de definitie van de term "vluchteling" in artikel 1 van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen (*Pb.*, 1996, L 63/2) en het Gemeenschappelijk Standpunt 96/622/JBZ van 25 oktober 1996 van de Raad betreffende de Europese Unie inzake bijstandstaken en informatiestages vóór de grens (*Pb.*, 1996, L 281/1).

lijke optredens⁵ besluiten en overeenkomsten opstellen. De Raad besloot hier toe met eenparigheid van stemmen.⁶ Hoewel deze bepalingen een duidelijke intentieverklaring bevatten waaruit blijkt dat lidstaten bereid zijn samen te werken op het vlak van asiel en migratie, had het onderbrengen van deze domeinen in de derde pijler enkele belangrijk nadeln.⁷

1. Unaniniteitsvereiste

De Raad stelt de gemeenschappelijke standpunten en gemeenschappelijke optredens vast met eenparigheid van stemmen.⁸ Deze unaniniteitsvereiste staat een snel en sterk resultaat en een hoog beschermingsniveau voor de asielzoeker in de weg. Het gevaar dat de lidstaat die het laagste beschermingsniveau voorziet dit niveau opdringt aan de andere lidstaten, is gezien het restrictieve asiel- en migratiebeleid, zeer reëel.

2. Beperkt toezicht

Ook het beperkte toezicht van het Europees Parlement en het Hof van Justitie vormde een belangrijk nadeel. Het Europees Parlement moet volgens artikel K.6 Verdrag van Maastricht regelmatig op de hoogte worden gebracht van de werkzaamheden. Ook moet het Voorzitterschap van de Europese Unie het Europees Parlement raadplegen doch slechts over de voornaamste aspecten van asiel en migratie.⁹ Het Europees Parlement bezit dus geen beslissingsbevoegdheid en zelfs haar raadgevende rol beperkt zich tot *de voornaamste aspecten* van asiel en migratie. Artikel K.3(2)(c) *in fine* Verdrag van Maastricht bepaalt dat de bevoegdheid van het Hof van Justitie beperkt is tot het uitleggen van bepalingen van overeenkomsten en het uitspraak doen in geschillen betreffende de toepassing ervan en dit slechts wanneer en op de wijze waarop de overeenkomst hierin voorziet. Het probleem was echter dat met betrekking tot deze gemeenschappelijke standpunten en gemeenschappelijke optredens er geen enkele controle door het Hof van Justitie mogelijk was. Dit leidde tot het gebrek aan afdwingbaarheid van deze maatregelen.

⁵ De Raad besloot tot een heel aantal gemeenschappelijke optredens, bijvoorbeeld Gemeenschappelijk Optreden 97/477/JBZ van 22 juli 1997 met het oog op de financiering van specifieke projecten ten behoeve van ontheemde personen die tijdelijk bescherming in de lidstaten genieten en van asielzoekers (*Pb.*, 1997, L 205/3).

⁶ Artikel K.4(3) Verdrag van Maastricht. Een uitzondering is wel voor zien voor procedurekwesties en in de gevallen waarvoor artikel K.3 uitdrukkelijk in een andere stemregeling voorziet.

⁷ Zie DA LOMBA, *The Right to seek Refugee Status in the European Union*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 28-35 en HAILBRONNER, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, The Hague, Kluwer, 2000, 47-49.

⁸ Artikel K.4(3) Verdrag van Maastricht.

⁹ Artikel K.6, tweede lid Verdrag van Maastricht.

§2. Samenwerking op supranationaal niveau

A. Verdrag van Amsterdam – 1997

Bij het Verdrag van Amsterdam werd de huidige Titel IV "Visa, asiel, immigratie" in de eerste – de communautaire – pijler van het EG-Verdrag ingeschreven. Aangezien deze tekst enkel handelt over het asiel- en migratiebeleid, worden enkel de bevoegdheidsgronden vermeld in artikel 63 EG-Verdrag besproken. De andere domeinen van Titel IV EG-Verdrag, grenscontrole, visa en samenwerking in burgerlijke zaken, worden buiten beschouwing gelaten. Artikel 63 EG-Verdrag spoort de Raad aan om maatregelen te nemen op de volgende vier domeinen: asiel¹⁰, vluchtelingen en ontheemden,¹¹ immigratiebeleid¹² en de rechten en voorwaarden volgens welke onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, in andere lidstaten mogen verblijven¹³. Hoewel de domeinen asiel en migratie sinds het Verdrag van Amsterdam in de communautaire pijler zijn geïntegreerd en er sinds de inwerkingtreding van dat Verdrag een aantal bindende maatregelen op de betreffende domeinen werden aangenomen¹⁴, bleven de andere punten van kritiek, hierboven geuit bij de bespreking van het Verdrag van Maastricht, in zekere mate gelden.

1. Unaniniteitsvereiste en rol van het Europees Parlement

Zo bleef oorspronkelijk de unaniniteitsvereiste behouden. Artikel 63 EG-Verdrag bepaalt immers dat de Raad maatregelen aanneemt volgens de procedure van artikel 67 EG-Verdrag. Lid 1 van deze bepaling stelt dat de Raad gedurende een overgangsperiode van vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam¹⁵ besluit met eenparigheid van stemmen na een louter raadpleging van het Europees Parlement. Bovendien kan zij dit doen op initiatief van de Commissie of van een lidstaat. De Commissie verkreeg dus op het vlak van asiel en migratie, in tegenstelling tot wat de gewoonte is voor andere bevoegdheidsdomeinen van de Gemeenschap, geen exclusief initiatiefrecht. Inzake de maatregelen bedoeld in artikel 63(1) EG-Verdrag – asiel – en artikel 63(2)(a) EG-Verdrag – minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren en voor personen die anderszins internationale bescherming behoeven –, neemt de Raad, in afwijking van artikel 67(1) EG-Verdrag, maatregelen volgens de medebeslissingsprocedure.¹⁶ Dit kan echter slechts voor zover de Raad vooraf overeenkomstig artikel 67(1) EG-Verdrag

¹⁰ Artikel 63(1) EG-Verdrag.

¹¹ Artikel 63(2) EG-Verdrag.

¹² Artikel 63(3) EG-Verdrag.

¹³ Artikel 63(4) EG-Verdrag.

¹⁴ Voor een bespreking van deze maatregelen, zie *supra*: 'Implementatie van het Verdrag van Amsterdam'.

¹⁵ Het Verdrag van Amsterdam trad in werking op 1 mei 1999, de vijfjarige termijn verstreek dus op 1 mei 2004.

¹⁶ Artikel 67(5) EG-Verdrag, ingevoegd in 2001 bij het Verdrag van Nice.

communautaire wetgeving heeft vastgesteld waarin de gemeenschappelijke regels en de voornaamste beginselen terzake werden bepaald.¹⁷

Na de overgangsperiode van vijf jaar – dus vanaf 1 mei 2004 – voorziet artikel 67(2) EG-Verdrag wel in een exclusief initiatiefrecht voor de Commissie.¹⁸ Bovendien kan vanaf dan de medebeslissingsprocedure worden toegepast bij het vaststellen van alle maatregelen inzake asiel en migratie. Dit kan echter slechts nadat de Raad dit heeft mogelijk gemaakt aan de hand van een beslissing genomen met eenparigheid van stemmen. In december 2004 nam de Raad dit besluit voor wat betreft de maatregelen bedoeld in artikel 63(2)(b) EG-Verdrag – bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van vluchtelingen en ontheemden – en 63(3)(b) EG-Verdrag – maatregelen inzake illegale immigratie en illegaal verblijf.¹⁹ Het besluit bepaalt dat vanaf 1 januari 2005 voor deze maatregelen de medebeslissingsprocedure van toepassing is. Vanaf die datum kunnen we dus stellen dat op het vlak de bevoegdheden toegekend op grond van artikel 63 EG-Verdrag de medebeslissingsprocedure de standaard- besluitvormingsprocedure is.²⁰ De rol van het Europees Parlement werd daarmee uitgebreid van louter adviesverstrekking tot medebeslissend.

2. Rol van het Hof van Justitie

Voor wat het toezicht van het Hof van Justitie betreft, vreesde men voor een sterke toename van de werklast voor het Hof van Justitie ten gevolge van de incorporatie van het asiel- en migratiebeleid in de communautaire pijler. Aangezien deze beleidsdomeinen bovendien politiek erg gevoelig liggen, is voorzien in een *sui generis*-regeling voor de bevoegdheid van het Hof van Justitie met betrekking tot asiel en immigratie.²¹ Zo is de mogelijkheid tot het stellen van prejudiciële vragen met betrekking tot deze domeinen uitsluitend voorbehouden aan die rechtbanken tegen wiens uitspraak geen hoger beroep mogelijk is. In tegenstelling tot wat het geval is met betrekking tot andere bevoegdheidsdomeinen kunnen lagere rechtbanken tegen wiens vonnis wel beroep mogelijk is zich dus niet wenden tot het Hof van Justitie voor de uitlegging van de

17 De Dublin II Verordening, Opvangrichtlijn en Asielkwalificatierichtlijn (zie *supra*) kunnen gezien worden als de communautaire wetgeving waarin gemeenschappelijke regels en de voornaamste beginselen zijn vastgelegd.

18 Dit exclusief initiatiefrecht moet wel genuanceerd worden aangezien artikel 67(2)(a) bepaalt dat de Commissie ieder verzoek van een lidstaat om indiening van een voorstel bij de Raad in behandeling neemt.

19 Besluit 2004/927/EG betreffende de toepassing van de procedure zoals vastgelegd in artikel 251 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap op sommige gebieden die onder titel IV van het derde deel van dat Verdrag vallen, *Pb.*, 2004, L 396/45.

20 Uitzondering hierop vormt nog steeds de besluitvormingsprocedure voor maatregelen inzake de bevoegdheidsdomeinen van artikel 63(3)(a) en 63(4) EG-Verdrag.

21 Artikel 68 EG-Verdrag. Zie GUILD en PEERS, "Deference or Defiance? The Court of Justice's Jurisdiction over Immigration and Asylum", in GUILD en HARLOW, *Implementing Amsterdam, Immigration and Asylum Rights in EC Law*, Oxford, Hart Publishing, 2001, 278.

bepalingen inzake asiel en immigratie of van maatregelen genomen op grond van deze bepalingen.²² De uitlegging van deze bepalingen kan aan het Hof van Justitie wel gevraagd worden door de Raad, de Commissie of een lidstaat. De Raad heeft wel de mogelijkheid om de bevoegdheid van het Hof van Justitie met betrekking tot deze domeinen aan te passen door middel van een beslissing met eenparigheid van stemmen, na de raadpleging van het Europees Parlement.²³ Dit is tot op heden²⁴ echter nog niet gebeurd.

3. Uitzonderingspositie

Tot slot moet ook gewezen worden op de uitzonderingspositie van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken. Bij het totstandkomen van het Verdrag van Amsterdam werden met betrekking tot de positie van deze lidstaten twee protocollen aangenomen. Protocol (nr. 4) bij het EU-Verdrag en het EG-Verdrag betreffende de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland bepaalt dat het Verenigd Koninkrijk en Ierland in principe niet deelnemen aan de aanneming van en niet gebonden zijn door maatregelen inzake asiel en migratie. Beide landen kunnen echter de Raad er schriftelijk van in kennis stellen dat zij toch wensen deel te nemen aan de aanneming en toepassing van de voorgestelde maatregelen, de zogenaamde 'opt-in'. De positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland moet dus voor iedere afzonderlijke maatregel worden bekeken. Protocol (nr. 5) bij het EU-Verdrag en het EG-Verdrag betreffende de positie van Denemarken bepaalt dat Denemarken niet deelneemt aan de aanneming van maatregelen inzake asiel en migratie. Denemarken is dan ook niet gebonden door de bepalingen van deze maatregelen. De uitzonderingspositie van deze lidstaten staat natuurlijk een volledig ééngemaakt systeem in de weg.

B. Europese Grondwet – 2004

De Europese Grondwet²⁵ erkent dat de Unie een gemeenschappelijk beleid inzake asiel en immigratie moet ontwikkelen. In tegenstelling tot het Verdrag van Amsterdam waar de Europese Gemeenschap slechts de bevoegdheid kreeg tot het vaststellen van minimumnormen, maakt de Europese Grondwet volledige harmonisatie mogelijk voor wat het asielbeleid betreft. Het gemeenschappelijk asielbeleid wordt vastgesteld bij Europese wet of kaderwet²⁶ en behelst onder meer één gemeenschappelijke asielpcedure en een uniforme asielstatus voor

²² Zie o.a. H.v.J. 31 maart 2004, C-51/03, *Georgescu*, nog niet gepubliceerd.

²³ Artikel 67(2) EG-Verdrag.

²⁴ 1 februari 2005.

²⁵ Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, *Pb.*, 2004, C 310/1.

²⁶ Deze Europese wetten en kaderwetten worden volgens artikel I-34 van de Europese Grondwet vastgesteld overeenkomstig de in artikel III-396 bedoelde gewone wetgevingsprocedure. Deze procedure is te vergelijken met de huidige medebeslissingsprocedure.

onderdanen van derde landen die in de hele Unie geldt.²⁷ Op het vlak van migratie ontwikkelt de Unie een gemeenschappelijk beleid, dat erop gericht is te zorgen voor een efficiënt beheer van de migratiestromen, een billijke behandeling van derdelanders die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, en een intensievere preventie en bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel.²⁸ De Unie kan bij Europese wet of kaderwet maatregelen vaststellen voor onder andere gezinshereniging en vrij verkeer van derdelanders. De Europese Grondwet erkent ook de bevoegdheid tot het vaststellen van Europese wetten of kaderwetten die maatregelen ter bevordering van het optreden van de lidstaten inzake integratie van derdelanders aanmoedigen en ondersteunen. Hierbij zijn harmonisatiemaatregelen echter uitdrukkelijk uitgesloten. Tot slot voorziet de Europese Grondwet ook niet langer in een *sui generis*-regeling voor de bevoegdheden van het Hof van Justitie inzake asiel en migratie.

II. Implementatie van het Verdrag van Amsterdam

Artikel 63 EG-Verdrag, ingevoerd bij het Verdrag van Amsterdam, verdeelt de bevoegdheden van de Gemeenschap met betrekking tot asiel en migratie onder in vier belangrijke onderdelen: I) asiel; II) vreemdelingen en ontheemden; III) immigratie en IV) rechten en voorwaarden volgens welke onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, in andere lidstaten mogen verblijven. Dit deel van de tekst geeft voor elk van deze vier onderdelen een overzicht van de maatregelen die de Raad bij de uitoefening van deze bevoegdheden heeft aangenomen.

§1. Asiel

Met betrekking tot asiel pleitte de Europese Raad tijdens de Speciale Top in Tampere²⁹ voor een Gemeenschappelijk Europees asielstelsel gebaseerd op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève. Voor het tot stand brengen van dit gemeenschappelijk stelsel legde de Europese Raad een tweestappenplan voor.³⁰ De Raad werd verzocht om op korte termijn, voor afloop van de vijfjarige termijn voorzien in het Verdrag van Amsterdam, op basis van voorstellen van de Commissie besluiten aan te nemen die leidden tot

27 Artikel III-266 Europese Grondwet. Dit komt duidelijk overeen met de lange termijn-doelstelling die in Tampere door de Europese Raad werd vooropgesteld. Zie *supra*, punt 2.1.

28 Artikel III-267 Europese Grondwet.

29 Zie de Conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/nl/ec/00200-r1.n19.htm, voor het laatst geconsulteerd op 7 februari 2005.

30 Dit plan werd op vraag van de Europese Raad door de Commissie verder uitgewerkt in haar Mededeling aan de Raad en aan het Europees Parlement, "Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend", COM (2000) 755 def. Zie ook o.a. HARVEY, "The Right to Seek Asylum in the European Union", *E.H.R.L.R.*, 2004, 32-33.

een duidelijke, hanteerbare vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, tot gemeenschappelijke normen voor een eerlijke en doeltreffende asielprocedure, tot gemeenschappelijke minimumvoorwaarden voor de opvang van asielzoekers, tot op elkaar afgestemde regels inzake de toekenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus en tot maatregelen inzake subsidiaire vormen van bescherming die eenieder die een dergelijke bescherming behoeft, een passende status verlenen. Tijdens deze eerste fase moest dus gewerkt worden aan een minimumharmonisatie van het asielbeleid. Tijdens de tweede fase moet de Europese Gemeenschap werken aan een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status, welke in de hele Unie geldig is, voor personen die asiel hebben gekregen.

A. Eerste fase – tot 1 mei 2004

De lijnen uitgezet door de Europese Raad voor de eerste fase werden door de Raad geconcretiseerd tijdens de vijfjarige periode voorzien in het Verdrag van Amsterdam. De wettelijke grondslag voor de minimumharmonisatie die de Europese Raad voorstond, vond de Raad in artikel 63 EG-Verdrag.

Dublin II Verordening

Op 18 februari 2003 nam de Raad Verordening (EG) Nr. 343/2003 aan tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend (Dublin II Verordening).³¹ Met deze Verordening kwam de Raad tegemoet aan het verzoek van de Europese Raad om een besluit te nemen dat zou leiden tot een duidelijke, hanteerbare vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. Artikel 63(1)(a) diende als rechtsgrond voor deze Verordening die als het ware de communautarisering inhield van de Overeenkomst van Dublin. Deze Overeenkomst werd in 1990, zoals eerder vermeld, aangenomen buiten het toenmalige kader van het EG-Verdrag. Hierna volgt een korte vergelijking tussen de Overeenkomst van Dublin en de Dublin

³¹ *Pb.*, 2003, L 50/1. Artikel 29 bepaalt dat de Verordening van toepassing is op asielverzoeken die zijn ingediend vanaf 1 september 2003. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben gebruik gemaakt van de 'opt-in' mogelijkheid. Denemarken zal gebonden zijn eens de Overeenkomst tussen de Europese Gemeenschap en het Koninkrijk Denemarken houdende uitbreiding tot Denemarken van de bepalingen van Verordening (EG) nr. 343/2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend is ondertekend. Tot zolang blijft de Overeenkomst van Dublin van toepassing tussen Denemarken en de andere lidstaten. Voor een uitgebreide bespreking van de Dublin II Verordening, zie BRANDL, "Distribution of asylum seekers in Europe? Dublin II Regulation determining the responsibility for examining an asylum application", in DIAS URBANO DE SOUSA en DE BRUYCKER (ed.), *The Emergence of a European Asylum Policy*, Brussel, Bruylant, 2004, 33-69.

II Verordening die weergeeft op welke vlakken de Verordening voor nieuwe ontwikkelingen heeft gezorgd.

De criteria die volgens de Overeenkomst van Dublin gebruikt werden bij het bepalen van de verantwoordelijke lidstaat, werden grotendeels overgenomen door de Dublin II Verordening. Wel zijn de criteria met betrekking tot asielverzoeken van gezinsleden sterk uitgebreid. Artikel 4 Overeenkomst van Dublin stelt dat een lidstaat verantwoordelijk is voor het asielverzoek van gezinsleden van personen die in deze lidstaat als vluchteling in de zin van het Verdrag van Genève erkend zijn en daar legaal verblijven, mits de betrokkenen zulks wensen. Deze verplichting werd overgenomen in artikel 7 Dublin II Verordening. Voor niet begeleide minderjarige asielzoekers wordt deze verantwoordelijkheid uitgebreid tot de lidstaten waar een gezinslid zich *wettig ophoudt*.³² Ook nieuw is dat de Verordening voorziet dat een lidstaat verantwoordelijk is voor het behandelen van het asielverzoek van een persoon wiens gezinslid in die lidstaat reeds een asielverzoek heeft ingediend waarover nog geen beslissing in eerste aanleg is genomen.³³ Hiermee trachtte men tegemoet te komen aan het probleem dat gezinsleden vaak niet via dezelfde route kunnen vluchten. Onder het systeem van de Overeenkomst van Dublin kon een getrouwd koppel waarvan de man de EU binnenkam via de éne en de vrouw via de andere lidstaat, zolang geen van beiden als vluchteling was erkend, alleen maar hopen dat één van beide lidstaten de verantwoordelijkheid over de andere persoon die niet via deze lidstaat de EU was binnengekomen vrijwillig op zich zou nemen.³⁴ Aangezien echter de bepaling beperkt blijft tot asielverzoeken waarover nog geen beslissing in eerste aanleg is genomen, zal het nut van deze bepaling in de praktijk wellicht beperkt blijven. Voor gezinsleden die tijdens hun asielverzoek op grond van bovengenoemde criteria van mekaar gescheiden dreigen te worden, voorziet artikel 14 Dublin II Verordening in alternatieve criteria die ervoor zorgen dat lidstaten toch verplicht worden de asielprocedures in dezelfde lidstaat te behandelen. Voorwaarde is wel dat al deze gezinsleden hun asielverzoek in deze zelfde lidstaat hebben ingediend op hetzelfde ogenblik of met korte tussenpozen zodat ze tegelijk kunnen worden afgewikkeld. Daarnaast behoudt de Dublin II Verordening de humanitaire clausule die lidstaten de mogelijkheid geeft op humanitaire gronden gezinsleden en andere afhankelijke familieleden te herenigen.³⁵ Met betrekking tot de gezinsgerelateerde criteria valt tot slot ook nog op te merken dat de Dublin II Verordening het begrip gezinslid ruimer interpreteert dan de Overeenkomst van Dublin.³⁶

³² Artikel 6, eerste lid Dublin II Verordening.

³³ Artikel 8 Dublin II Verordening.

³⁴ Artikel 9 Overeenkomst van Dublin voorziet immers dat "iedere lidstaat, ook wanneer hij met toepassing van de in deze overeenkomst vastgestelde criteria niet verantwoordelijk is voor de behandeling, om redenen van humanitaire aard, in het bijzonder op grond van familiebanden of op culturele gronden, op verzoek van een andere lidstaat en op voorwaarde dat de asielzoeker ermee instemt, een asielverzoek kan behandelen." En ook op grond van artikel 3(4) kan een lidstaat beslissen de verantwoordelijkheid voor een asielverzoek op zich te nemen hoewel volgens de criteria van het Verdrag een andere lidstaat verantwoordelijk is.

³⁵ Artikel 15 Dublin II Verordening.

³⁶ Vergelijk artikel 4, tweede lid Overeenkomst van Dublin met artikel 2(i) Dublin II Verordening.

Wat betreft de criteria die bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is indien de asielzoeker over een geldige verblijfstitel of visum beschikt, neemt de Verordening het systeem over van de Overeenkomst. Het is de lidstaat die de titel of het visum heeft afgegeven die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek.³⁷ Indien de asielzoeker houder is van verblijfstitels van verschillende lidstaten ligt de verantwoordelijkheid in de eerste plaats bij de lidstaat die het langstdurend verblijfsrecht heeft toegekend. Indien de duur van het verblijfsrecht niet verschilt, is de lidstaat die de verblijfstitel heeft afgegeven waarvan de geldigheidsduur het laatst verstrijkt verantwoordelijk.³⁸ Hetzelfde geldt indien de asielzoekers beschikken over visa van verschillende aard uitgereikt door verschillende lidstaten.³⁹ Indien de asielzoeker daarentegen houder is van gelijksoortige visa uitgereikt door verschillende lidstaten, kijken we onmiddellijk naar de datum waarop de geldigheidsduur verstrijkt. De lidstaat die het visum heeft afgegeven waarvan de geldigheidsduur het laatst verstrijkt, is verantwoordelijk voor de asielaanvraag.⁴⁰ Nieuw is dat de Dublin II Verordening, in tegenstelling tot de Overeenkomst, expliciet voorziet dat het feit dat een verblijfstitel of visum is afgeleverd op basis van een valse of fictieve identiteit of op voorlegging van valse documenten geen afbreuk doet aan de verantwoordelijkheid van de lidstaat die deze titel of dit visum heeft afgeleverd.⁴¹ Indien de asielzoeker illegaal het grondgebied van de EU heeft betreden schrijft de Overeenkomst van Dublin voor dat de lidstaat waarlangs hij is binnengekomen verantwoordelijk is voor het behandelen van de asielaanvraag.⁴² Dit basisprincipe is overgenomen in artikel 10(1) Dublin II Verordening. Deze bepaling beperkt echter de verantwoordelijkheid tot 12 maanden na de datum waarop de illegale grensoverschrijding heeft plaatsgevonden. Indien een lidstaat niet of niet meer verantwoordelijk is op grond van deze bepaling dan is de lidstaat waar de persoon vijf maanden voorafgaand aan het asielverzoek onafgebroken heeft verbleven verantwoordelijk voor het behandelen van de asielaanvraag.⁴³

Voor wat betreft een derdelander die het grondgebied van een lidstaat betreedt waar hij niet onderworpen is aan de visumplicht, herbevestigt de Verordening dat het die lidstaat is die verantwoordelijk is voor de asielaanvraag, tenzij hij zijn asielverzoek indient in een andere lidstaat waar hij evenmin onderworpen is aan de visumplicht.⁴⁴ Indien op basis van alle voorgaande criteria geen lidstaat verantwoordelijk kan worden gesteld, is de lidstaat waar het asielverzoek het eerst werk ingediend verantwoordelijk.⁴⁵ Tot slot bevat de Dublin II Verordening, net als de Overeenkomst van Dublin, een soevereiniteitsclausule.⁴⁶ Deze stelt dat alle lidstaten mogen beslissen een asielverzoek te behandelen, ook al rust de verantwoordelijkheid volgens de criteria van de Verordening bij

37 Artikel 9(1) en (2) Dublin II Verordening.

38 Artikel 9(3)(a) Dublin II Verordening.

39 Artikel 9(3)(c) Dublin II Verordening.

40 Artikel 9(3)(b) Dublin II Verordening.

41 Artikel 9(5) Dublin II Verordening.

42 Artikel 6 Overeenkomst van Dublin.

43 Artikel 10(2) Dublin II Verordening.

44 Artikel 11 Dublin II Verordening.

45 Artikel 8 Overeenkomst van Dublin en artikel 13 Dublin II Verordening.

46 Artikel 3(2) Dublin II Verordening en artikel 3(4) Overeenkomst van Dublin.

een andere lidstaat. Deze laatste lidstaat wordt dan van haar verplichtingen ontheven.

1. Opvangrichtlijn

Om tegemoet te komen aan het verzoek van de Europese Raad om te voorzien in gemeenschappelijke minimumvoorwaarden voor de opvang van asielzoekers steunde de Raad op de rechtsgrond vervat in artikel 63(1)(b) EG-Verdrag. Op 27 januari 2003 nam de Raad Richtlijn 2003/9/EG aan tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (Opvangrichtlijn).⁴⁷ Harmonisatie van de opvangfaciliteiten was hoog nodig. Er golden immers in de verschillende lidstaten zeer verschillende standaarden bijvoorbeeld op het vlak van arbeidsmogelijkheden en het verschaftte onderkomen. Hierdoor vreesden vooral de lidstaten die in een hoge bescherming voorzagen dat zij, ten gevolge van 'forum-shopping'⁴⁸, als een magneet grote aantallen asielzoekers vanuit andere lidstaten zouden aantrekken. De minimumverplichtingen die de Richtlijn aan de lidstaten oplegt inzake opvang voorzien echter slechts in een relatief laag niveau van bescherming. Aangezien het gaat om minimumharmonisatie krijgen lidstaten wel de mogelijkheid tot het vaststellen van gunstiger normen. De vraag is echter of de lidstaten, gezien de vrees voor 'forum-shopping', van deze mogelijkheid gebruik zullen maken.

Dat het systeem voorzien in de Opvangrichtlijn een eerder zwakke bescherming voorstaat, blijkt uit een aantal elementen. Vooreerst is er het toepassingsgebied. De Richtlijn is niet van toepassing, tenzij een lidstaat dit uitdrukkelijk bepaalt, op mensen die verzoeken om andere vormen van bescherming dan de bescherming die voortvloeit uit het Verdrag van Genève.⁴⁹ Op die manier vallen bijvoorbeeld de personen die beroep doen op secundaire bescherming⁵⁰ uit de boot. Ook de regeling betreffende werkgelegenheid is aan heel wat kritiek onderworpen.⁵¹ Er bestond grote onenigheid tussen de lidstaten hieromtrent en het bereiken van een compromis dat door de Raad bij unanimititeit kon worden aangenomen, vertraagde de totstandkoming van de Richtlijn. Het uiteindelijke compromis voorziet in een restrictieve toegang tot de arbeidsmarkt en laat een grote marge voor het optreden van de individuele lidstaten. Zo kunnen lidstaten zelf de periode bepalen gedurende welke de asielzoeker geen toegang heeft

⁴⁷ *Pb.*, 2003, L 31/18. Artikel 26 Opvangrichtlijn voorziet dat de lidstaten op uiterlijk 6 februari 2005 de bepalingen van de Richtlijn moeten omgezet hebben. Het Verenigd Koninkrijk heeft voor deze Richtlijn gebruik gemaakt van haar 'opt-in' mogelijkheid, Ierland niet.

⁴⁸ Het fenomeen waarbij personen kiezen voor de lidstaten met het meest gunstige beleid.

⁴⁹ Artikel 3(4) Opvangrichtlijn.

⁵⁰ Zie voor een beschrijving van dit begrip de bespreking van de Asielkwalificatierichtlijn.

⁵¹ Zie o.a. DA LOMBA, *The Right to seek Refugee Status in the European Union*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 229-231 en UNHCR, "Towards a Common European Asylum System", in DIAS URBANO DE SOUSA en DE BRUYCKER (ed.), *The Emergence of a European Asylum Policy*, Brussel, Bruylant, 2004, 274.

tot de arbeidsmarkt.⁵² Deze periode mag echter niet langer zijn dan één jaar, te rekenen vanaf de indiening van het asielverzoek in eerste aanleg. De lidstaten bepalen ook zelf de voorwaarden waaraan asielzoekers moeten voldoen om toegang tot de arbeidsmarkt te krijgen.⁵³ Bovendien krijgen de lidstaten de mogelijkheid om, om redenen van arbeidsmarktbeleid, voorrang te geven aan EU-onderdanen en onderdanen van staten die gebonden zijn door de EER-Overeenkomst, alsook aan onderdanen van derde landen die legaal op hun grondgebied verblijven. Sterke kritiek werd ook geuit op de bepalingen van de Opvangrichtlijn die voorzien in de beperking of intrekking van opvangvoorzieningen.⁵⁴ Lidstaten kunnen de opvangvoorzieningen beperken of intrekken onder meer indien de asielzoeker reeds een asielverzoek ingediend heeft in dezelfde lidstaat, indien hij financiële middelen heeft achtergehouden of indien hij niet kan bewijzen dat het asielverzoek zo spoedig als redelijkerwijs mogelijk na de aankomst in de lidstaat werd ingediend.⁵⁵

Toch legt de Opvangrichtlijn ook een aantal nieuwe verplichtingen vast voor de lidstaten.⁵⁶ Zo moeten lidstaten bijvoorbeeld het recht op toegang tot informatie⁵⁷ en documenten⁵⁸ verzekeren en moeten ze voorzien in onderwijs voor minderjarigen⁵⁹. Ook voorziet de Richtlijn de mogelijkheid in beroep te gaan tegen negatieve beslissingen in verband met het toekennen van de voorzieningen op grond van de Richtlijn.⁶⁰ Hoofdstuk IV voorziet in een aantal specifieke bepalingen voor personen met bijzondere behoeften: minderjarigen⁶¹, niet-begeleide minderjarigen⁶² en slachtoffers van foltering en geweld⁶³.

2. Asielkwalificatierichtlijn

De Europese Raad had de Raad ook verzocht op korte termijn maatregelen te nemen om de regels inzake de toekenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus op mekaar af te stemmen en om maatregelen te nemen inzake subsidiair-

⁵² Artikel 11(1) Opvangrichtlijn.

⁵³ Artikel 11(2) Opvangrichtlijn.

⁵⁴ Zie o.a. UNHCR, "Towards a Common European Asylum System", in DIAS URBANO DE SOUSA en DE BRUYCKER (ed.), *The Emergence of a European Asylum Policy*, Brussel, Bruylant, 2004, 274.

⁵⁵ Artikel 16 Opvangrichtlijn.

⁵⁶ ECRE, "Broken Promises – Forgotten Principles, An ECRE evaluation of the development of EU minimum standards for refugee protection, Tampere 1999 – Brussels 2004", <http://www.ecre.org>.

⁵⁷ Artikel 5 Opvangrichtlijn.

⁵⁸ Artikel 6 Opvangrichtlijn.

⁵⁹ Artikel 10 Opvangrichtlijn.

⁶⁰ Artikel 21 Opvangrichtlijn.

⁶¹ Artikel 18 Opvangrichtlijn.

⁶² Artikel 19 Opvangrichtlijn. België voorzag reeds in een regeling betreffende niet-begeleide minderjarigen in Titel XIII, Hoofdstuk 6 van de programmawet van 24 december 2002 inzake de Voogdij over niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, nog vóór de Opvangrichtlijn door de Raad was aangenomen.

⁶³ Artikel 20 Opvangrichtlijn.

re vormen van bescherming die eenieder die een dergelijke bescherming behoeft, een passende status verlenen. Op 29 april 2004, enkele dagen voor het einde van de vijfjarige periode voorzien in het Verdrag van Amsterdam, nam de Raad Richtlijn 2004/83/EG aan inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming (Asielkwalificatierichtlijn).⁶⁴ De Asielkwalificatierichtlijn voorziet in eerste instantie in de voorwaarden waaraan asielzoekers moeten voldoen om een internationale beschermingsstatus te krijgen. Daarnaast omvat de Asielkwalificatierichtlijn ook de kenmerken van deze internationale bescherming.

Voor de voorwaarden waaraan asielzoekers moeten voldoen maakt de Richtlijn onderscheid tussen voorwaarden voor het verkrijgen van de 'vluchtelingenstatus' aan de éne kant en voorwaarden om in aanmerking te komen voor de 'subsidiare-beschermingsstatus' aan de andere kant. Reeds lange tijd delen de meeste lidstaten de mening dat het concept 'vluchteling' van artikel 1A(2) Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen,⁶⁵ zoals gewijzigd door het New York Protocol,⁶⁶ niet meer voldoet aan de huidige situatie.⁶⁷ Een strikte interpretatie van deze definitie sluit immers slachtoffers van 'mass violence', slachtoffers van daden van genderspecifieke aard en slachtoffers van niet-overheidsactoren uit.⁶⁸ Ook kunnen slechts mensen die vrezen voor vervolging op grond van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep gezien worden als vluchtelingen in de zin van het Verdrag van Genève. De Raad had in de Richtlijn deze strikte definitie kunnen volgen. De Richtlijn gaat echter de andere kant op en breidt de vluchtelingenstatus uit tot mensen die het slachtoffer zijn van niet-overheidsactoren⁶⁹ en daden van genderspecifieke aard⁷⁰. Wel bepaalt de Richtlijn dat de vervolgingsdaden waarvoor de persoon vreest gebaseerd zijn

64 *Pb.*, 2004, L 304/12. Artikel 38 bepaalt dat de Richtlijn moet zijn omgezet door de lidstaten ten laatste op 10 oktober 2006. Zowel het Verenigd Koninkrijk als Ierland hebben voor de Asielkwalificatierichtlijn gebruik gemaakt van de 'opt-in' mogelijkheid.

65 U.N.T.S., Vol. 189, p. 137.

66 U.N.T.S., Vol. 606, p. 267.

67 Zie o.a. DA LOMBA, *The Right to seek Refugee Status in the European Union*, Antwerpen, Intersentia, 2004, 74; FARIA en CORRADO, "Vers une politique européenne commune en matière d'asile et de migration", *Eipascope*, 2001, 8.

68 Zo bepaalt artikel 5(2) van het Gemeenschappelijk Standpunt van de lidstaten van 1996 dat: "Vervolging door derden wordt beschouwd als behorende tot de werkingssfeer van het Verdrag van Genève indien zij is ingegeven door de in artikel 1 A van het Verdrag vermelde gronden, persoonlijk van aard is en van overheidswege wordt aangemoedigd of gedoogd." Ook mensen die terecht vrezen voor daden van genderspecifieke aard worden volgens dit standpunt niet expliciet beschouwd als vluchteling in de zin van het Verdrag van Genève. Zie Besluit 69/196/JBZ, 4 maart 1996, Gemeenschappelijk Standpunt vastgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie inzake de geharmoniseerde toepassing van de definitie van de term 'vluchteling' in artikel 1 van het Verdrag van Genève van 28 juli 1951 betreffende de status van vluchtelingen (*Pb.*, 1996, L 63/2).

69 Artikel 6(c) Asielkwalificatierichtlijn.

70 Artikel 9(2)(f) Asielkwalificatierichtlijn.

op één van de gronden voorzien in het Verdrag van Genève⁷¹. Indien dit niet het geval is kan men aanspraak maken op subsidiaire bescherming, mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan.⁷² Dit betekent voornamelijk dat de persoon, onderdaan van een derde land of staatloos, bij terugkeer naar het land van herkomst een reëel risico loopt op ernstige schade.⁷³ Deze ernstige schade kan bestaan uit: "a) de doodstraf of executie; of b) foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of c) ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict."⁷⁴ De definitieve versie van de Richtlijn ziet, in tegenstelling tot het oorspronkelijke voorstel van de Commissie⁷⁵, algemene mensenrechtenschendingen niet als grond voor het verkrijgen van de secundaire-beschermingsstatus.⁷⁶ Dit is opvallend aangezien lidstaten vandaag de dag immers reeds een vorm van subsidiaire bescherming voorzien onder meer voor mensen die vluchten omwille van een gegronde vrees voor mensenrechtenschendingen. Dit hoeft na de implementatie van de Richtlijn niet te veranderen aangezien deze de lidstaten de mogelijkheid laat gunstiger maatregelen vast te stellen.⁷⁷

De Richtlijn bepaalt vervolgens de kenmerken van de bescherming.⁷⁸ Ook voor wat betreft deze kenmerken voorziet de Richtlijn in een onderscheid op basis van de status – vluchteling of subsidiaire bescherming – die de beschermde persoon bezit. Het niveau van bescherming is beduidend lager voor personen die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komen. Zo zijn lidstaten verplicht een verblijfstitel toe te kennen zowel aan personen met de vluchtelingenstatus als aan personen met de subsidiaire-beschermingsstatus. Voor personen met de subsidiaire-beschermingsstatus gaat het echter om een verblijfstitel die slechts ten minste één jaar geldig is, terwijl personen met een vluchtelingenstatus recht hebben op een verblijfstitel die ten minste drie jaar geldig is.⁷⁹ Ook met betrekking tot de sociale voorzieningen waarop personen met een internationale bescherming aanspraak kunnen maken is er een opmerkelijk verschil. Artikel 28(1) Asielkwalificatierichtlijn stelt dat personen met vluchtelingenstatus of de subsidiaire-beschermingsstatus recht hebben op sociale bijstand zoals de onderdanen van de ontvangende lidstaat. Voor wat betreft personen met de subsidiaire-beschermingsstatus geeft artikel 28(2) Asielkwalificatierichtlijn de lidstaten echter de mogelijkheid om de sociale bijstand te be-

71 Artikel 2(c) Asielkwalificatierichtlijn.

72 Artikel 2(e) en Hoofdstuk V Asielkwalificatierichtlijn.

73 Artikel 2(e) Asielkwalificatierichtlijn.

74 Artikel 15 van de Asielkwalificatierichtlijn.

75 COM (2001) 510.

76 NOLL, "International Protection Obligations and the Definition of Subsidiary Protection in the EU Qualification Directive", in DIAS URBANO DE SOUSA en DE BRUYCKER (ed.), *The Emergence of a European Asylum Policy*, Brussel, Bruylant, 2004, 188-191.

77 Artikel 3 Asielkwalificatierichtlijn. Ook hier kunnen we de bedenking maken dat lidstaten niet geneigd gaan zijn gunstiger maatregelen aan te nemen of te behouden uit vrees voor een toestroom van asielzoekers.

78 Hoofdstuk VII Asielkwalificatierichtlijn.

79 Artikel 24 Asielkwalificatierichtlijn.

perken tot de meest fundamentele prestaties. Hetzelfde geldt voor de toegang tot de gezondheidszorg.⁸⁰

Rekening houdend met de Dublin II Verordening en met de Opvang- en de Asielkwalificatierichtlijn kunnen we dus stellen dat de Raad er op 1 mei 2004, bij het verstrijken van de vijfjarige termijn vooropgesteld in het Verdrag van Amsterdam, bijna in geslaagd was de eerste fase van het tot stand komen van een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid volledig af te ronden. Op het vlak van asiel dient de Raad echter nog steeds op grond van artikel 63(1)(d) EG-Verdrag maatregelen vast te stellen inzake minimumnormen voor asielprocedures in de lidstaten. Op 20 september 2000 diende de Commissie een Voorstel in voor een Richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus.⁸¹ De Europese Raad heeft de Raad in november 2004 in het Haags Programma opgeroepen om deze laatste basisrichtlijn zo snel mogelijk aan te nemen. Hoewel de Raad zelf erkent dat deze Richtlijn bijzonder belangrijk is, is ze er tot op heden nog niet in geslaagd om de Richtlijn aan te nemen. Pas wanneer dit gebeurd is, kunnen we stellen dat de eerste stap in de ontwikkeling van een gemeenschappelijk asielbeleid volledig is afgerond.

B. Tweede fase – wat na 1 mei 2004?

De Conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere bepalen dat de tweede fase moet leiden tot een "gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen die asiel hebben gekregen welke in de hele Unie geldig is."⁸² De Commissie zette in juli 2004 haar standpunt met betrekking tot deze gemeenschappelijke asielprocedure uiteen.⁸³ Voor het realiseren van een gemeenschappelijke asielprocedure stelde de Commissie opnieuw een tweestappenplan voor. De eerste 'voorbereidende fase', die van start is gegaan in januari 2005 en samenloopt met de periode waarin de Europese wetgeving, aangenomen tijdens de eerste fase, zal worden geïmplementeerd, is een periode van raadpleging, debat en voorbereiding over hoe lidstaten hun procedures kunnen één maken. De resultaten bereikt in deze fase moeten de Commissie in een tweede fase leiden bij het tot stand brengen van wetgeving die de gemeenschappelijke procedure concreet gestalte geeft.

De Europese Raad stelt in punt 1.2 van het Haags Programma dat het beleid tijdens de tweede fase moet gebaseerd zijn op solidariteit, op een eerlijke verdeling van de verantwoordelijkheid, op nauwere samenwerking tussen de lidstaten inzake technische bijstand, training, uitwisseling van informatie en op een verdere harmonisering van de wetgeving. Het gemeenschappelijk beleid dat tot stand moet worden gebracht moet rekening houden met zowel het Verdrag van Genève en andere relevante verdragen als met een grondige en volle-

⁸⁰ Artikel 29 Asielkwalificatierichtlijn.

⁸¹ COM (2000) 578, *Pb.*, 2001, C 62 E/1.

⁸² Punt 15 Conclusies van het Voorzitterschap van de Europese Raad van Tampere.

⁸³ COM (2004) 503 def.

dige evaluatie van de maatregelen die tijdens de eerste fase tot stand zijn gekomen.

§2. Vluchtelingen en ontheemden

A. Richtlijn Tijdelijke Bescherming

Artikel 63(2) EG-Verdrag stelt dat de Raad inzake vluchtelingen maatregelen aanneemt "op de volgende gebieden: a) minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden uit derde landen die niet naar hun land van oorsprong kunnen terugkeren en voor personen die anderszins internationale bescherming behoeven; b) bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van vluchtelingen en ontheemden." De Raad heeft deze beide bevoegdheden, voor wat ontheemden betreft, samen geregeld in de Richtlijn 2001/55/EG van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in het geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang voor deze personen (Richtlijn Tijdelijke Bescherming).⁸⁴

Het nemen van speciale maatregelen voor de tijdelijke opvang van een massale toestroom was nodig omdat de gewone asielsystemen van de lidstaten zulke massale toestroom niet kunnen verwerken. Het is de Raad die met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een massale toestroom van ontheemden vaststelt.⁸⁵ Deze beslissing van de Raad omvat onder meer de omschrijving van de specifieke groepen personen waarop de tijdelijke bescherming van toepassing is en de datum waarop de regeling inzake bescherming ingaat. Wie er precies aanspraak kan maken op de tijdelijke bescherming wordt dus in de eerste plaats bepaald door de Raad. Daarnaast hebben de lidstaten de mogelijkheid om andere categorieën ontheemden tijdelijke bescherming te bieden indien ze om dezelfde redenen ontheemd zijn en uit hetzelfde land of dezelfde regio van oorsprong komen.

Hoofdstuk III Richtlijn Tijdelijke Bescherming bepaalt de rechten van de personen die tijdelijke bescherming genieten. Lidstaten moeten hun de nodige documenten verlenen om toegang te krijgen tot het grondgebied en moeten hun tijdens de duur van de tijdelijke bescherming een verblijfstitel verlenen.⁸⁶ Personen die tijdelijke bescherming genieten hebben het recht om te werken in

⁸⁴ *Pb.*, 2001, L. 212/12. Artikel 32 bepaalt dat lidstaten uiterlijk op 31 december 2002 aan deze Richtlijn moeten voldoen. België zette de bepalingen van deze Richtlijn, ongeveer een maand te laat, om bij Wet van 18 februari 2003 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (*Belgisch Staatsblad*, 11 april 2003). Het Verenigd Koninkrijk heeft gebruik gemaakt van de 'opt-in' mogelijkheid, Ierland niet.

⁸⁵ Artikel 5 Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

⁸⁶ Artikel 8(1) Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

loondienst of als zelfstandige.⁸⁷ Dit recht wordt echter getemperd door het feit dat lidstaten de toegang tot de arbeidsmarkt mogen voorbehouden aan EU- en EER-burgers en aan onderdanen van derde landen die legaal in de EU verblijven en werkloos zijn. Ook hebben de personen die tijdelijke bescherming genieten recht op een fatsoenlijk onderkomen en sociale bijstand, levensonderhoud en medische zorg.⁸⁸ Minderjarigen hebben recht op toegang tot onderwijs.⁸⁹ Voor meerderjarigen staat het de lidstaten volledig vrij te bepalen of deze al dan niet toegang krijgen tot onderwijs. De Richtlijn erkent voor personen die genieten van tijdelijke bescherming het recht op gezinshereniging.⁹⁰ Opmerkelijk is dat het begrip 'gezinsslid' hier, in vergelijking met bijvoorbeeld de Gezinsherenigingsrichtlijn⁹¹, ruim wordt gedefinieerd. Zo worden alle "naaste familieleden die met het gezin samenwoonden ten tijde van de gebeurtenissen die tot de massale toestroom hebben geleid, en die op dat tijdstip volledig of grotendeels afhankelijk waren van de gezinshereniger" als leden van het gezin beschouwd. Lidstaten moeten volgens artikel 16 Richtlijn Tijdelijke Bescherming maatregelen nemen die zorgen voor vertegenwoordiging en plaatsing van niet-begeleide minderjarigen. Tot slot kunnen personen die genieten van tijdelijke bescherming ten alle tijde een asielaanvraag indienen.⁹² Indien de asielaanvraag behandeld wordt binnen de duur van de tijdelijke bescherming en leidt tot een negatieve beslissing dan blijft de tijdelijke bescherming wel van kracht.⁹³

De duur van de bescherming bedraagt één jaar. De tijdelijke bescherming kan echter steeds vroeger worden beëindigd door een beslissing van de Raad.⁹⁴ Indien dit niet gebeurt, kan de bescherming automatisch met telkens zes maanden worden verlengd voor maximaal één jaar. Indien het daarna nog noodzakelijk blijft tijdelijke bescherming te verlenen, kan de Raad met gekwalificeerde meerderheid van stemmen besluiten de tijdelijke bescherming te verlengen met maximaal één jaar.⁹⁵ De Richtlijn voorziet tot slot een aantal gronden voor weigering van tijdelijke bescherming.⁹⁶ Een lidstaat kan tijdelijke bescherming weigeren indien er bijvoorbeeld ernstige redenen zijn om aan te nemen dat een persoon een misdrijf tegen de vrede heeft begaan of er redelijke gronden bestaan om hem als gevaar voor de veiligheid van de lidstaat van ontvangst te beschouwen.

87 Artikel 12 Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

88 Artikel 13 Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

89 Artikel 14 Richtlijn Tijdelijke Bescherming, al kunnen lidstaten dit recht beperken tot toegang tot openbaar onderwijs.

90 Artikel 15 Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

91 *Zie supra.*

92 Artikel 17 Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

93 Artikel 19(2) Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

94 Artikel 6 Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

95 Artikel 4 Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

96 Artikel 28 Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

§3. *Immigratie*

Artikel 63(3) EG-Verdrag kent de Raad de bevoegdheid toe tot het nemen van maatregelen inzake immigratiebeleid. De Raad nam ter uitvoering van deze bevoegdheid de Gezinsherenigingsrichtlijn en de Richtlijn Langdurig Ingezetenen aan.

A. Gezinsherenigingsrichtlijn

Op 22 september 2003 nam de Raad Richtlijn 2003/86/EG aan inzake het recht op gezinshereniging (Gezinsherenigingsrichtlijn).⁹⁷ Net zoals bij de andere maatregelen was de bedoeling van harmonisatie op het vlak van gezinshereniging het tegengaan van 'forum-shopping'.

Opdat de Richtlijn van toepassing zou zijn, is vereist is dat de gezinshereniger wettig in een lidstaat verblijft en in het bezit is van een verblijfstitel van ten minste één jaar.⁹⁸ Bovendien moet hij redenen hebben om te verwachten dat hem een permanent verblijfsrecht zal worden toegekend. De toepassing van deze Richtlijn wordt echter expliciet uitgesloten indien de gezinshereniger of de gezinsleden EU-onderdanen zijn, indien er over het verzoek tot erkenning als vluchteling van de gezinshereniger nog geen definitief besluit is genomen of indien de gezinshereniger toestemming heeft in de lidstaat te verblijven op grond van tijdelijke bescherming⁹⁹ of subsidiaire vormen van bescherming¹⁰⁰. Lidstaten moeten gezinshereniging toestaan voor de echtgenoot van de gezinshereniger en de minderjarige kinderen van de gezinshereniger *en* diens echtgenoot, met inbegrip van adoptieve kinderen. Indien het echter de minderjarige kinderen van *ofwel* de gezinshereniger *ofwel* diens echtgenoot betreft, zijn de lidstaten slechts verplicht gezinshereniging toe te staan indien deze kinderen onder het gezag staan van de betrokkene. Lidstaten hebben de mogelijkheid om ook gezinshereniging toe te staan voor ten laste komende bloedverwanten van de eerste graad in rechtstreekse opgaande lijn van de gezinshereniger of diens echtgenoot, indien zij in het land van herkomst de nodige gezinssteun ontberen of voor meerderjarige niet-gehuwde kinderen van de gezinshereniger *of* diens echtgenoot indien zij wegens hun gezondheidstoestand kennelijk niet in staat zijn zelf in hun levensonderhoud te voorzien.¹⁰¹

Lidstaten mogen gezinshereniging weigeren of mogen een verblijfstitel van een gezinslid intrekken of verlenging ervan weigeren om redenen van openbare orde, openbare veiligheid of volksgezondheid.¹⁰² Dit kan ook wanneer de gezinshereniger bijvoorbeeld geen werkelijk huwelijks- of gezinsleven meer

⁹⁷ *Pb.*, 2003, L 251/12. Artikel 20 bepaalt dat lidstaten deze Richtlijn moeten omzetten in hun interne rechtsorde uiterlijk op 3 oktober 2005. Noch het Verenigd Koninkrijk, noch Ierland maakten gebruik van de 'opt-in' mogelijkheid.

⁹⁸ Artikel 3 Gezinsherenigingsrichtlijn.

⁹⁹ Voor deze personen is het recht op gezinshereniging omschreven in artikel 15 Richtlijn Tijdelijke Bescherming.

¹⁰⁰ Voor deze personen bepaalt artikel 23(1) Asielkwalificatierichtlijn dat "lidstaten ervoor [zorgen] dat het gezin in stand kan worden gehouden."

¹⁰¹ Artikel 4 Gezinsherenigingsrichtlijn.

¹⁰² Artikel 6 Gezinsherenigingsrichtlijn.

onderhoudt met het gezinslid of wanneer er valse of misleidende informatie is verstrekt.¹⁰³ Ook mag een lidstaat bij indiening van een verzoek tot gezinshereniging eisen dat men bewijst dat de hereniger over huisvesting, ziektekostenverzekering en stabiele en regelmatige inkomsten beschikt voor zichzelf en de gezinsleden.¹⁰⁴

Hoofdstuk VI Gezinsherenigingsrichtlijn bepaalt de rechten die de gezinsleden, herenigd met de gezinshereniger, in de lidstaten genieten. Artikel 14 bepaalt dat de gezinsleden op dezelfde wijze als de gezinshereniger recht hebben op toegang tot onderwijs, toegang tot arbeid en toegang tot beroepskeuzebegeleiding, beroepsopleiding en bij-en nascholing. Ook stelt de Richtlijn dat de gezinsleden na vijf jaar recht hebben op een autonome verblijfstitel, onafhankelijk van de gezinshereniger.¹⁰⁵

B. Richtlijn Langdurig Ingezetenen

De Raad nam op 25 november 2003 Richtlijn 2003/109/EG aan betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen (Richtlijn Langdurig Ingezetenen).¹⁰⁶ De wettelijke basis hiervoor vond de Raad in artikel 63(3) en (4) EG-Verdrag. Onderzoek leert ons dat de meeste lidstaten reeds een apart statuut voorzagen voor langdurig ingezetenen onderdanen.¹⁰⁷ Met de Richtlijn Langdurig Ingezetenen heeft de Raad de voorwaarden voor het toekennen van en een aantal van de rechten verbonden aan deze status geharmoniseerd. Ook regelt deze Richtlijn het verblijf van langdurig ingezetenen in andere lidstaten.¹⁰⁸

De termijn voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene is vijf jaar.¹⁰⁹ Daarnaast moet de derdelander ook kunnen aantonen dat hij voor zichzelf en zijn gezinsleden beschikt over vaste en regelmatige inkomsten en een ziektekostenverzekering. Lidstaten mogen ook bijkomende integratievoorwaarden stellen en mogen om redenen van openbare orde of binnenlandse veiligheid weigeren de status van langdurig ingezetene toe te kennen.¹¹⁰

Voor wat de rechten van de langdurig ingezetene betreft, voorziet artikel 11 Richtlijn Langdurig Ingezetenen in een aantal gebieden waarvoor hij op de-

¹⁰³ Artikel 16 Gezinsherenigingsrichtlijn.

¹⁰⁴ Artikel 7(1) Gezinsherenigingsrichtlijn.

¹⁰⁵ Artikel 15 Gezinsherenigingsrichtlijn.

¹⁰⁶ *Pb.*, 2004, L 16/44. Artikel 26 bepaalt dat de lidstaten de bepalingen uit de Richtlijn moeten omzetten uiterlijk op 23 januari 2006. Noch het Verenigd Koninkrijk, noch Ierland maakte gebruik van de 'opt-in' mogelijkheid. Zie voor een uitgebreide bespreking van deze Richtlijn HANDOLL, "The Status of Third-Country Nationals Residing on a long-term basis", in DE BRUYCKER (ed.), *The Emergence of a European Immigration Policy*, Brussel, Bruylant, 2003, 269-362.

¹⁰⁷ Zie GROENENDIJK en GUILD, "Converging Criteria: Creating an Area of Security of Residence for Europe's Third Country Nationals", *European Journal of Migration and Law*, 2001, 37-59.

¹⁰⁸ Zie *supra*, punt IV van deze tekst: Rechten en voorwaarden volgens welke onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, in andere lidstaten mogen verblijven.

¹⁰⁹ Artikel 4 Richtlijn Langdurig Ingezetenen.

¹¹⁰ Artikelen 5 en 6 Richtlijn Langdurig Ingezetenen.

zelfde behandeling als eigen onderdanen aanspraak kan maken, onder andere werk als werknemer of zelfstandige, onderwijs en beroepsopleiding, fiscale voordelen en sociale bijstand. Wat dit laatste betreft, geldt echter dat "de lidstaten, als het om sociale bijstand en sociale bescherming gaat, de gelijke behandeling [kunnen] beperken tot de belangrijkste prestaties." Ook heeft de langdurig ingezetene recht op bescherming tegen verwijdering. Hij kan alleen van het grondgebied verwijderd worden "wanneer hij een actuele en voldoende ernstige bedreiging voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid vormt."¹¹¹ De Richtlijn voorziet tot slot dat lidstaten op een aantal vlakken strengere¹¹² of soepelere¹¹³ bepalingen kunnen aannemen. De Richtlijn kan bovendien geen afbreuk doen aan gunstiger bepalingen uit overeenkomsten tussen de Gemeenschap of de Gemeenschap en haar lidstaten aan de ene kant en derde landen aan de andere kant, overeenkomsten tussen een lidstaat en een derde land, op voorwaarde dat de overeenkomst dateert van vóór de inwerkingtreding van de Richtlijn, en uit een aantal Europese verdragen.¹¹⁴

§4. Rechten en voorwaarden volgens welke onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven, in andere lidstaten mogen verblijven

A. Richtlijn Langdurig Ingezetenen

De hierboven reeds besproken Richtlijn Langdurig Ingezetenen bepaalt de rechten en voorwaarden volgens welke langdurig ingezetene onderdanen van derde landen in andere lidstaten mogen verblijven. Hierbij voert de Raad de bevoegdheid uit inzake het vierde onderdeel van artikel 63 EG-Verdrag. Personen met het statuut van langdurig ingezetene in de éne lidstaat (de 'eerste lidstaat') hebben het recht te verblijven in een andere lidstaat (de 'tweede lidstaat') om een economische activiteit uit te oefenen, om een studie of beroepsopleiding te volgen of om een andere reden.¹¹⁵ Om langer dan drie maanden in de tweede lidstaat te kunnen verblijven, moeten de langdurig ingezetenen daar wel beschikken over een verblijfsvergunning. Deze verblijfsvergunning moet zo spoedig mogelijk en uiterlijk drie maanden na aankomst op het grondgebied van de tweede lidstaat worden aangevraagd. De aanvraag moet vergezeld gaan van de verblijfsvergunning voor langdurig ingezetenen, afgeleverd door de eerste lidstaat, en van een geldig reisdocument. Daarnaast beschikt de tweede lidstaat over een grote vrijheid bij het bepalen van de voorwaarden voor het toekennen van een verblijfsvergunning aan een derdelander met het statuut van langdurig ingezetene. Lidstaten *kunnen* een bewijs van voldoende middelen en ziektekostenverzekering vragen en ze *mogen* integratievoorwaarden stellen.¹¹⁶ Ook het verblijfsrecht van de gezinsleden van de langdurig ingezetene in ande-

¹¹¹ Artikel 12 Richtlijn Langdurig Ingezetenen.

¹¹² Zie bijvoorbeeld de artikelen 5(2) en 11(4) Richtlijn Langdurig Ingezetenen.

¹¹³ Artikel 13 Richtlijn Langdurig Ingezetenen.

¹¹⁴ Artikel 3(3)(a) Richtlijn Langdurig Ingezetenen.

¹¹⁵ Artikel 14 Richtlijn Langdurig Ingezetenen.

¹¹⁶ Artikel 15 Richtlijn Langdurig Ingezetenen.

re lidstaten wordt in deze Richtlijn vastgelegd.¹¹⁷ Wanneer het gezin reeds in de eerste lidstaat was gevormd, krijgen gezinsleden die worden bedoeld in artikel 4 Gezinsherenigingsrichtlijn de toestemming om de langdurig ingezetene te vergezellen of zich bij hem te voegen. Voor gezinsleden die niet worden genoemd in artikel 4 Gezinsherenigingsrichtlijn kunnen lidstaten zelf beslissen of ze al dan niet de toestemming geven om de langdurig ingezetene te vergezellen of zich bij hem te voegen. Indien het gezin nog niet was gevormd in de eerste lidstaat zijn de bepalingen van de Gezinsherenigingsrichtlijn van toepassing. De Richtlijn voorziet dat wanneer de langdurig ingezetene of één van de gezinsleden een bedreiging vormt voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid, de lidstaten kunnen weigeren een verblijfsvergunning aan de betrokkene toe te kennen.¹¹⁸ Hetzelfde kan gebeuren wanneer de betrokkene een bedreiging vormt voor de volksgezondheid.¹¹⁹

Met betrekking tot de rechten die een langdurig ingezetene tijdens zijn verblijf in een andere lidstaat geniet, verwijst artikel 21 Richtlijn Langdurig Ingezetenen naar de gelijke behandeling op dezelfde gebieden en onder dezelfde voorwaarden als die die gelden voor de langdurige ingezetene in de eerste lidstaat. Met betrekking tot de toegang tot de arbeidsmarkt kunnen de lidstaten echter extra voorwaarden stellen. De rechten van de gezinsleden komen overeen met de rechten die in artikel 14 Gezinsherenigingsrichtlijn worden toegekend.¹²⁰ Tot slot bepaalt de Richtlijn nog dat de persoon die in de eerste lidstaat reeds de status van langdurig ingezetene heeft verkregen, deze status ook kan aanvragen in de tweede lidstaat waar hij verblijft.¹²¹ Zolang hij deze status niet bezit in de tweede lidstaat, kan deze zijn verblijfsvergunning onder bepaalde voorwaarden intrekken.¹²² De eerste lidstaat is dan verplicht tot terugname van deze persoon aangezien deze eerste lidstaat hem de status van langdurig ingezetene heeft verstrekt.¹²³

IV. Conclusie

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam werd het startschot gegeven voor de totstandkoming van een supranationaal Europees asiel- en migratiebeleid. Nu, iets meer dan vijf jaar later, zien we dat de communautarisering van de bevoegdheden inzake asiel en migratie heeft geleid tot een Europees asiel- en migratierecht. Op grond van de bepalingen van artikel 63 EG-Verdrag werden – op het vlak van asiel en migratie – voor het eerst bindende maatregelen aangenomen op niveau van de Europese Gemeenschap.

De minimumharmonisatie die door middel van deze maatregelen tot stand kwam, verzekert op korte termijn een minimumbescherming voor de asielzoekers, vluchtelingen en ontheemden in de verschillende Europese lidstaten. Het

¹¹⁷ Artikel 16 Richtlijn Langdurig Ingezetenen.

¹¹⁸ Artikel 17 Richtlijn Langdurig Ingezetenen.

¹¹⁹ Artikel 18 Richtlijn Langdurig Ingezetenen.

¹²⁰ Zie *infra*.

¹²¹ Artikel 23 Richtlijn Langdurig Ingezetenen.

¹²² Artikel 22(1) Richtlijn Langdurig Ingezetenen.

¹²³ Artikel 22(2) Richtlijn Langdurig Ingezetenen.

Europees asielrecht voorziet voor wat asielzoekers betreft in bescherming inzake opvang en in bescherming bij het bepalen van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek en bij het verkrijgen van de status van vluchteling of de secundaire-beschermingsstatus. Voor ontheemden zijn minimumnormen vastgelegd voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom. Op het vlak van immigratie voorziet het Europees recht in bescherming inzake gezinshereniging en inzake langdurig verblijf. Tot slot zijn de minimumrechten en voorwaarden volgens welke een langdurig ingezetene in een andere lidstaat mag verblijven, vastgelegd. Lidstaten hebben de mogelijkheid bepalingen te voorzien die een gunstiger systeem beogen dan dat voorzien in de Europese verordening en richtlijnen.

Zoals bepaald tijdens de Top in Tampere moet op lange termijn echter gestreefd worden naar een volledig ééngemaakt systeem waarbij afwijkende bepalingen van individuele lidstaten in principe niet langer mogelijk zijn. De Europese Grondwet verleent de Europese Unie hiervoor de nodige bevoegdheden.