# EUROPEES PARLEMENT

*2004* *2009*

*Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken*

**2008/2305(INI)**

20.11.2008

# ONTWERPVERSLAG

over het actieplan voor het asielbeleid - geïntegreerde benadering van de bescherming op Europees niveau
(2008/2305(INI))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Giusto Catania

PR_INI

## INHOUD

**Blz.**

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT .....3

## ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

**over het actieplan voor het asielbeleid - geïntegreerde benadering van de bescherming op Europees niveau**
**(2008/2305(INI))**

*Het Europees Parlement*,

– gelet op artikel 63 § 1 en 2 van het verdrag betreffende de Europese Unie,

– gezien het handvest van de grondrechten van de Europese Unie, afgekondigd op 7 december 2000,

– gezien de conventie van Genève van 1951 over het statuut van de vluchtelingen, en haar aanvullend protocol van 1967,

– gezien verordening (EG) nr. 343/2003 van 18 februari 2003 van de Raad "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",

– gezien richtlijn 2003/9/EG van 27 januari 2003 van de Raad "tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten" (richtlijn opvang),

– gezien richtlijn 2005/85/EG van 1 december 2005 van de Raad "betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus" (richtlijn procedure),

– gezien richtlijn 2004/83 EG van 29 april 2004 van de Raad "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",

– gezien het verslag van de Europese Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over de uitvoering van richtlijn 2003/9/EG van 27 januari 2003 houdende minimum normen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten (COM (2007) 745),

– onder verwijzing naar zijn resolutie van 14 april 2005 over Lampedusa [1],

– onder verwijzing naar zijn resolutie van 6 april 2006 over de toestand in de vluchtelingenkampen op Malta [2],

– onder verwijzing naar zijn resolutie van 21 juni 2007 over asielverlening : praktische samenwerking en kwaliteit van de besluiten op grond van de gemeenschappelijke

[1] PB C 33 E van 9 februari 2006, blz. 598
[2] PB C 293 E van 2 december 2006, blz. 301

Europese asielregeling [1],

– onder verwijzing naar zijn resolutie van 2 september ll. over de evaluatie van het systeem van Dublin [2],

– gezien de verslagen van zijn commissie Burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken over haar bezoeken aan verschillende gesloten vluchtelingencentrums om er de verblijfsvoorwaarden na te gaan,

– gezien het arrest van 6 mei ll. van het hof van justitie van de Europese Gemeenschappen in zaak C-133/06, Europees Parlement vs. Raad van de Europese Unie[3], over een beroep tot nietigverklaring van richtlijn 2005/85/EG over de toekennings- en intrekkingsprocedure voor de status van vluchteling in de lidstaten, meer in het bijzonder tot nietigverklaring van de bepalingen over de procedure voor de goedkeuring en wijziging van de gemeenschappelijke minimum lijst van veilige landen,

– gezien het Europees pakt over immigratie en asiel, door de Raad op 15 en 16 oktober ll. aangenomen, waarvan de 4de doelstelling de oprichting van een Europa van de asielverlening is,

– gelet op artikel 45 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van zijn commissie Burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, en het advies van zijn commissie Ontwikkelingsamenwerking (A6-.../2008),

A. overwegende dat het met de wetgevende instrumenten voor de eerste fase van de invoering van de gemeenschappelijke Europese asielregeling weliswaar mogelijk geweest is om gemeenschappelijke minimum normen vast te leggen, maar niet gelijke voorwaarden om op heel het grondgebied van de Europese Unie aanspraak op bescherming te kunnen maken, zodat er zich verschijnselen als verdere (secundaire) verplaatsingen en meervoudige aanvragen blijven voordoen,

B. overwegende dat de "historisch lage" aantallen asielaanvragen in de meeste lidstaten, die de Europese Commissie in haar actieplan vaststelt, vooral aan problemen bij de aanvraag tot bescherming toe te schrijven zijn - als gevolg van de strijd tegen illegale immigratie - het laag erkenningspercentage, dat potentiële aanvragers in een aantal gevallen ontmoedigt, en gebrekkige informatie bij aankomst op het grondgebied van de Europese Unie,

C. overwegende dat het systeem van Dublin tot gevolg kan hebben dat bepaalde lidstaten een onevenredig zware last te dragen krijgen om geen andere reden als hun geografische ligging waardoor ze gemakkelijker bereikbaar zijn,

---

[1] PB C 146 E van 12 juni 2008, blz. 364
[2] aangenomen teksten van dezelfde datum, P6_TAPIO (2008) 385
[3] PB C 158 van 21 juni 2008, blz. 3

D. overwegende dat de Europese Commissie in haar evaluatieverslag over de richtlijn opvangvoorwaarden op ernstige problemen bij de uitvoering wijst, vooral in gesloten centrums en transitzones - een toestand die ook de parlementaire delegaties bij hun veelvuldige bezoeken hebben kunnen vaststellen,

***Algemene overwegingen***

1. betreurt dat eraan gedacht wordt om de uitvoeringstermijn voor de 2de fase van de gemeenschappelijke Europese asielregeling, die een einde aan de bijzonder kwalijke ongelijkheid tussen de asielstelsels van de lidstaten moet maken, tot 2012 uit te stellen;

2. onderlijnt dat de harmonisering van de normen in de richting van een gemeenschappelijke asielverleningsprocedure en een eenvormig statuut op een hoog beschermingsniveau in heel de Europese Unie moet uitlopen, en niet op gelijkschakeling in neerwaartse richting, die een gemeenschappelijk asielstelsel zijn toegevoegde waarde zou ontnemen;

3. wijst er nogmaals op dat de Europese Unie procedures aan de buitengrenzen moet vastleggen om asielzoekers te herkennen en personen die recht op internationale bescherming hebben, toegang tot haar grondgebied te geven, ook bij toezichtsoperaties aan de buitengrenzen;

4. vraagt van het agentschap Frontex juiste gegevens over het aantal asielzoekers die het bij zijn werkzaamheden aantreft, en over het lot van de personen die het bij dezelfde gelegenheden afwijst en terugstuurt;

***Verbetering van de bestaande wetgeving***

5. verheugt zich over het feit dat het hof van justitie van de Europese Gemeenschappen in zijn bewust arrest C-133/06 van 6 mei van dit jaar art. 29 §§ 1 en 2 en art. 36 § 3 van de richtlijn procedure vernietigt, die over de goedkeuring of wijziging van een gemeenschappelijke minimum lijst van veilige landen van herkomst en een gemeenschappelijke lijst van veilige derde landen gaan;

6. verheugt zich over de positieve ervaringen van een aantal lidstaten, die asielzoekers van bij de indiening van hun aanvraag tot internationale bescherming in open structuren met volledige integratie in de plaatselijke samenleving opvangen;

7. meent dat asielzoekers kwetsbare personen zijn die onder overeenkomstige voorwaarden opgevangen moeten worden ; wijst er nogmaals op dat een gevangenisomgeving hun in geen geval kan helpen om de traumatische ervaringen achter zich te laten die ze in hun land oorsprong en onderweg naar Europa beleefd hebben;

8. betreurt dat opsluiting van asielzoekers na onregelmatige betreding van het grondgebied in veel lidstaten nog altijd een feit is, en verheugt zich dan ook over het voornemen van de Europese Commissie om de richtlijn opvangvoorwaarden van

procedurele garanties tegen opsluiting te voorzien;

9. beschouwt het als essentieel dat de draagwijdte van de nieuwe richtlijn opvangvoorwaarden in die zin verduidelijkt wordt dat ze op gesloten verblijfscentrums, transitzones en procedures aan de grens van toepassing is;

10. beveelt aan om de richtlijn opvang van een formeel herkenningsysteem voor kwetsbare personen te voorzien, meer in het bijzonder alleen reizende minderjarigen, bejaarde personen in een toestand van afhankelijkheid, personen met een handicap, zwangere vrouwen, alleenstaande ouders met kinderen, en personen die traumatische ervaringen ondergaan hebben (foltering, verkrachting, psychisch, fysiek en seksueel geweld);

11. vindt dat er een eenvormige asielaanvraagprocedure ingesteld moet worden, die alle aanvragen tot internationale bescherming omvat (vluchtelingenstatuut, aanvullende en tijdelijke bescherming);

12. verheugt er zich over dat de Europese Commissie de voorwaarden voor aanvullende bescherming wil verduidelijken, en vooral dat ze voorstelt om de omvang van de rechten en voordelen te herzien waar degenen die die vorm van bescherming genieten, aanspraak op hebben;

13. vindt het gewenst om de gegevens over de landen van herkomst, waar de verschillende lidstaten over beschikken, samen te brengen en moedigt de Europese Commissie aan om nog ruimere inspanningen te leveren om een gemeenschappelijke gegevensbank op te richten;

14. meent dat het bij de herziening van de verordening van Dublin aangewezen is om een bevriezingsmechanisme op transfers naar lidstaten in te stellen die vanwege hun beperkte opvangmogelijkheden niet in staat zouden blijken om aanvragen op een degelijke manier te behandelen;

***Administratieve structuren***

15. geeft zijn krachtige steun voor de oprichting van een Europees bijstandsbureau, dat in nauwe samenwerking met de hoge commissaris voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties en de ngo's die zich op asielverlening specialiseren, moet optreden;

16. meent dat één van de taken van het bijstandsbureau nauwlettende analyse van de verschillen moet zijn die tussen de nationale asielsystemen blijven bestaan, om ze te helpen verbeteren;

17. moedigt de Europese Commissie ten zeerste aan om haar inspanningen voor het opstellen van een Europees vormingsprogramma voor de asielproblematiek voort te zetten, aangezien de kwaliteit van de besluitvorming in de aangelegenheid rechtstreeks van de vorming en informatie van de besluitnemende instanties op nationaal niveau afhankelijk is ; meent dat raadpleging van de organisaties van het maatschappelijk middenveld die zich speciaal op de opstelling van vormingsprogramma's toeleggen,

een waarborg voor doelmatigheid zou zijn;

***Integratie van rechthebbenden op internationale bescherming***

18. betreurt dat de regels van het systeem van Dublin om uit te maken welke staat met het onderzoek van een asielaanvraag belast is, geen rekening met de wensen van de indieners houden, en meent dat een aantal familiale, culturele en taalkundige criteria bij de toewijzing van bevoegdheid meer aandacht verdienen, om de integratie van asielzoekers gemakkelijker te laten verlopen;

19. meent dat een eerste mogelijkheid om de wensen van de asielzoekers in aanmerking te nemen, dat hun aanvraag in de lidstaat behandeld wordt die ze voor de indiening uitgekozen hebben, erin kan bestaan om de lidstaten met een nieuwe werkwijze gelegenheid te geven om onder toezicht van de Europese Commissie bilaterale akkoorden af te sluiten waarmee ze van overbrenging van gelijke aantallen asielzoekers afzien, met instemming van de belanghebbenden zelf en volledige inachtneming van hun rechten, vooral het recht op gezinshereniging;

20. spoort de Raad aan om tot een vergelijk te komen om de richtlijn op het statuut van rechthebbende op langdurige verblijfsvergunning ("langdurig ingezetene") tot vluchtelingen en rechthebbenden op aanvullende bescherming uit te breiden;

21. verheugt zich over het voornemen van de Europese Commissie om een wijziging van de richtlijn opvangvoorwaarden voor te stellen zodat asielzoekers gemakkelijker toegang tot de arbeidsmarkt krijgen, omdat het een feit is dat hun deelname aan het arbeidsleven een essentiële voorwaarde voor hun integratie vormt;

22. dringt erop aan om de aanspraken op sociale en economische rechten van personen die aanvullende bescherming genieten, te verbeteren, aangezien het van essentieel belang voor hun integratie is;

***Solidariteitsmechanismen***

23. meent dat één van de doelstellingen van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel de invoering van doeltreffende solidariteitsmechanismen moet zijn om de toestand van de landen te verbeteren die de grootste toevloed van asielzoekers te verwerken krijgen en problemen ondervinden om goede opvangvoorwaarden te waarborgen, de aanvragen op tijd en in behoorlijke vorm te behandelen, of de aanvragers te integreren die het statuut van vluchteling verkregen hebben;

24. denkt dat de solidariteit niet tot terbeschikkingstelling van financiële middelen beperkt mag blijven en dat het erop aankomt om mechanismen van interne hervestiging in te stellen, op vrijwillige grondslag, zodat personen die internationale bescherming genieten, eventueel in een andere lidstaat opgevangen kunnen worden als degene die hun de bescherming verleend heeft;

25. denkt dat er nagegaan moet worden of de draagwijdte van richtlijn 2001/55 op de minimum normen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale

toevloed van vluchtelingen, niet verruimd kan worden, vooral om de opvang van bepaalde categorieën personen mogelijk te maken die voorlopig internationale bescherming nodig hebben, ook buiten omstandigheden van massale toevloed;

26. wenst de oprichting van groepen deskundigen voor asielverlening onder toezicht van het op te richten bijstandsbureau aan te moedigen, die lidstaten die met plotselinge en massale toevloed van asielzoekers geconfronteerd worden, waar ze misschien niet tegen opgewassen zijn, met raad en daad kunnen bijstaan;

27. verheugt zich over het feit dat de Europese Commissie voornemens is om een studie naar de mogelijkheden tot verbetering van de financiële solidariteit in de Europese Unie te laten uitvoeren, en kijkt met belangstelling naar de voorstellen in die zin uit;

***Samenwerking met derde landen***

28. kijkt naar de evaluatie van de regionale beschermingsprogramma's uit, die de Europese Commissie in haar actieplan nog voor dit jaar (2008) aankondigt, en vraagt haar met aandrang om de overeenkomstige werkzaamheden van de verschillende diensten beter te coördineren zodat hun krachten optimaal gebundeld worden, en het over haar inspanningen verslag uit te brengen;

29. begrijpt dat het van belang is om de opvangcapaciteit van de landen van eerste asielverlening uit te breiden en op Europees niveau een hervestigingsprogramma op te stellen dat gemeenschappelijke criteria en coördinatiewerkwijzen vastlegt, in samenwerking met de hoge commissaris voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties;

30. neemt met veel belangstelling kennis van het idee om "beschermde aanprijsprocedures" in te voeren en spoort de Europese Commissie aan om zich over de concrete uitvoeringswijzen en praktische uitwerkingen van dat soort maatregelen te buigen;

31. wacht met belangstelling op de resultaten van de studie over de gemeenschappelijke behandeling van asielaanvragen buiten het grondgebied van de Europese Unie, die de Europese Commissie in 2009 denkt uit te voeren, en waarschuwt tegen alle pogingen om de lasten van de opvang van asielzoekers en de behandeling van hun aanvragen op derde landen of de hoge commissaris voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties af te schuiven;

32. verzoekt zijn Voorzitter om deze resolutie te laten toekomen aan de Raad, de Europese Commissie, en de hoge commissaris voor de vluchtelingen van de Verenigde Naties.