

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 17.6.2008
COM(2008) 360 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH
EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**ASIELBELEIDSPLAN
EEN GEÏNTEGREERDE AANPAK VAN BESCHERMING IN DE HELE EU**

(SEC (2008)2029)
(SEC (2008)2030)

1. INLEIDING

1.1. Achtergrond

Onmiddellijk na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam in mei 1999 is een begin gemaakt met de werkzaamheden tot invoering van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS), op basis van de richtsnoeren die zijn vastgesteld door de Europese Raad van Tampere. In de eerste fase van dit stelsel (1999-2005) moesten de rechtskaders van de lidstaten worden geharmoniseerd op basis van gemeenschappelijke minimumnormen¹.

Het Haags programma heeft aan de tweede fase van het CEAS de volgende doelstellingen verbonden: het invoeren van een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de hele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel of subsidiaire bescherming wordt verleend, en het versterken van de praktische samenwerking tussen de nationale asiendiensten en de externe dimensie van asiel.

Alvorens een nieuw initiatief voor te stellen, achtte de Commissie het nodig om zich grondig te beraden op de toekomstige architectuur van het CEAS en hierover met alle relevante belanghebbenden overleg te plegen. Hiertoe bracht zij in juni 2007 een groenboek uit, waarin werd verkend hoe de tweede fase van het CEAS zou kunnen worden ingevuld. De respons op de openbare raadpleging omvatte 89 bijdragen van zeer diverse belanghebbenden². De kwesties die aan de orde zijn gesteld en de suggesties die zijn gedaan in het kader van de raadpleging dienden als uitgangspunt voor dit beleidsplan.

Dit beleidsplan bouwt voort op het bestaande en toekomstige rechtskader en bevat naast een stappenplan voor de komende jaren een overzicht van de maatregelen die de Commissie wil voorstellen om de tweede fase van het CEAS te voltooien.

De inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, hierna 'VWEU' genoemd) houdt een wijziging in van het rechtskader van het asielbeleid. Het beleidsplan zal derhalve binnen twee verschillende rechtskaders ten uitvoer worden gelegd: de bestaande verdragsbepalingen en die van het VWEU. In beide kaders speelt het Verdrag van Genève³ een fundamentele rol.

Deze mogelijke wijziging van de rechtsgrond zal van invloed zijn op de termijn waarop de in dit beleidsplan beschreven voorstellen worden ingediend. Dit betekent dat de uiterste termijn voor het afronden van de tweede fase van het CEAS wellicht zal moeten worden uitgesteld, mogelijk tot 2012. Bijlage I bevat een stappenplan voor de initiatieven.

1.2. Trends

Een analyse van de beschikbare statistische gegevens wijst uit dat er sprake is van drie belangrijke trends. Deze trends en hun implicaties voor toekomstige ontwikkelingen van het asielbeleid worden nader geanalyseerd in de effectbeoordeling die bij dit beleidsplan is gevoegd.

¹ Alle relevante rechtsinstrumenten en beleidsdocumenten worden vermeld in bijlage II.

² Zie:

http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm

³ Alle verwijzingen naar het Verdrag van Genève hebben betrekking op het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (1951) en het Protocol daarbij (1967).

Ten eerste: de ongekend lage aantallen asielaanvragen in de meeste lidstaten betekenen dat de asielsystemen van de meeste lidstaten momenteel minder onder druk staan dan in het recente verleden (hoewel de asielstroom in bepaalde grenslanden vooral door hun geografische ligging juist is toegenomen). Dit kon wel eens het juiste moment zijn om kwalitatieve verbetering na te streven.

Ten tweede: dat over het erkennen/afwijzen van aanvragen van asielzoekers uit hetzelfde land van herkomst verschillend wordt beslist, duidt op een ernstige tekortkoming in het huidige CEAS: ook nu de wetgeving op EU-niveau enigszins is geharmoniseerd, leiden onder meer het ontbreken van een gemeenschappelijke methode, de verschillende tradities en uiteenlopende informatiebronnen over de landen van herkomst tot afwijkende resultaten. Dit zorgt voor secundaire bewegingen en druist in tegen het beginsel van gelijke toegang tot bescherming in de hele EU.

Ten derde: uit analyse van positieve beslissingen blijkt dat een steeds groter percentage van de aanvragers subsidiaire bescherming of een andere beschermde status wordt verleend op grond van nationaal recht, in plaats van de vluchtelingenstatus overeenkomstig het Verdrag van Genève. Dit komt waarschijnlijk doordat steeds meer van de actuele conflicten en vervolgingen niet onder dit verdrag vallen. Het wordt tijdens de tweede fase van het CEAS dan ook belangrijk om bijzondere aandacht te besteden aan subsidiaire en andere vormen van bescherming.

2. DE OVERKOEPELENDE DOELSTELLINGEN VAN HET CEAS

Een echt coherent, allesomvattend en geïntegreerd CEAS:

- garandeert **hen die bescherming nodig hebben toegang**: asiel in de EU moet toegankelijk blijven. Legitieme maatregelen die zijn ingevoerd om onregelmatige migratie te beteugelen en de buitengrenzen te beschermen, mogen er niet toe leiden dat vluchtelingen de toegang tot bescherming in de EU wordt ontzegd – zij moeten waarborgen dat de grondrechten van alle migranten worden geëerbiedigd. Dit moet ook zijn beslag krijgen in inspanningen om de toegang tot bescherming buiten het grondgebied van de EU te vergemakkelijken;
- voorziet in één **gemeenschappelijke procedure**, om redenen van doelmatigheid, snelheid, kwaliteit en redelijkheid van de beslissingen;
- stelt **uniforme statussen** op voor asiel en voor subsidiaire bescherming, die de meeste rechten en verplichtingen gemeen hebben, maar gerechtvaardigde verschillen in behandeling toelaten;
- verwerkt **genderoverwegingen** en houdt rekening met de bijzondere behoeften van **kwetsbare groepen**;
- vergroot de **praktische samenwerking** met het oog op de ontwikkeling van – onder meer – gemeenschappelijke opleiding, alsmede gezamenlijke beoordeling van informatie over het land van herkomst en de organisatie van steun voor lidstaten die bijzondere druk ondervinden;
- stelt **verantwoordelijkheid** vast en bevordert **solidariteit**: het CEAS dient regels te omvatten aan de hand waarvan kan worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk

is voor het onderzoek van een asielaanvraag en te voorzien in mechanismen voor echte **solidariteit**, zowel binnen de EU als met derde landen;

- zorgt voor **coherentie met andere beleidsaspecten** die van invloed zijn op internationale bescherming, zoals toezicht aan de grens, bestrijding van illegale immigratie, en terugkeerbeleid.

Ter verwezenlijking van deze doelstellingen stelt de Commissie in dit beleidsplan een driedelige strategie voor op basis van:

- betere en meer geharmoniseerde normen voor bescherming door verdere onderlinge aanpassing van de asielwetgeving van de lidstaten (deel 3);
- doeltreffende en goed ondersteunde praktische samenwerking (deel 4); en
- meer solidariteit en lastenverdeling tussen de lidstaten onderling, en tussen de EU en derde landen (deel 5).

Uitgangspunt voor deze strategie zijn de bepalingen van het Verdrag van Genève, de zich ontwikkelende jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM) en de volledige inachtneming van het Handvest voor de grondrechten.

3. NAAR BETERE EN MEER GEHARMONISEERDE NORMEN VOOR INTERNATIONALE BESCHERMING

Over het geheel genomen kunnen de wetgevingsinstrumenten van de eerste fase van het CEAS worden beschouwd als een belangrijke prestatie; zij vormen de basis waarop de tweede fase dient voort te bouwen. Er zijn echter tekortkomingen geconstateerd en het is duidelijk dat de overeengekomen minimumnormen de gewenste gelijkheid van behandeling niet tot stand hebben gebracht. De Commissie is dan ook van plan om wijzingen in de bestaande wetgeving voor te stellen en zich op nieuwe instrumenten te beraden. Tegelijkertijd wil de Commissie erop toezien dat de huidige bepalingen passend ten uitvoer gelegd en in acht genomen worden.

3.1. De richtlijn opvangvoorzieningen

In het evaluatieverslag over de richtlijn opvangvoorzieningen signaleerde de Commissie een aantal problematische onderwerpen die grotendeels te wijten waren aan de grote zeggenschap die lidstaten op een aantal belangrijke gebieden genieten. Het gewijzigde instrument dient bij te dragen tot meer harmonisatie en betere opvangvoorzieningen, zodat dit soort zaken minder eenvoudig secundaire bewegingen zal kunnen veroorzaken.

Hiertoe zal de Commissie in de loop van 2008 wijzigingen voorstellen, teneinde:

- personen te dekken die subsidiaire bescherming zoeken, teneinde consistentie te waarborgen met de rest van het acquis inzake asiel;
- te zorgen voor meer gelijkheid en betere behandelingsnormen met betrekking tot het niveau en de vorm van de materiële opvangvoorzieningen;
- de toegang tot de arbeidsmarkt te vereenvoudigen en verder te harmoniseren, zodat de toegang tot het arbeidsproces in de praktijk niet onnodig wordt belemmerd door

bijkomende administratieve beperkingen, zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de lidstaten;

- procedurele waarborgen ten aanzien van opsluiting op te nemen; en
- te waarborgen dat de bijzondere behoeften van kwetsbare personen, zoals kinderen, vrouwen, slachtoffers van marteling of personen met medische behoeften, onmiddellijk worden opgemerkt en dat er adequate zorg voor hen beschikbaar is.

3.2. De richtlijn asielpcedures

Verschillende procedures en voorwaarden leiden tot verschillende resultaten bij toepassing van gemeenschappelijke criteria voor de erkenning van personen die werkelijk internationale bescherming nodig hebben. Dit kan afbreuk doen aan de doelstelling ervoor te zorgen dat er in de hele EU onder gelijke voorwaarden toegang tot bescherming wordt geboden. Verder wordt in het Haags programma en de VWEU aangedrongen op vaststelling van een gemeenschappelijke asielpcedure. Hiervoor moeten de asielpcedures van de lidstaten wezenlijk diepgaander worden geharmoniseerd, zoals ook is gebleken uit de raadpleging over het groenboek.

Om dit doel te bereiken zullen de (in 2009 voor te stellen) wijzigingen in de richtlijn asielpcedures hoofdzakelijk gericht zijn op:

- het opzetten van één gemeenschappelijke asielpcedure die een einde maakt aan de proliferatie van ongelijksoortige regelingen in de lidstaten en voorziet in een uitvoerig onderzoek van de behoefte aan bescherming uit hoofde van zowel het Verdrag van Genève als de EU-regeling inzake subsidiaire bescherming;
- het vaststellen van verplichte procedurele waarborgen en gemeenschappelijke begrippen en middelen, teneinde de asielpcedure te consolideren en te waarborgen dat procedures in de hele Unie gelijkelijk toegankelijk zijn;
- het beheren van specifieke situatie van gemengde aankomsten, ook voor personen die internationale bescherming zoeken en zich aan de buitengrenzen van de EU bevinden, en tevens
- het versterken van gendergelijkheid in de asielpcedure en het bieden van aanvullende waarborgen voor kwetsbare aanvragers.

3.3. De erkenningsrichtlijn

De erkenningsrichtlijn heeft gezorgd voor minimale onderlinge aanpassing van zowel de criteria voor het verlenen van internationale bescherming⁴ als de inhoud van beschermingsstatussen in de hele EU. In veel lidstaten heeft de richtlijn duidelijk vrucht afgeworpen. Niettemin blijkt uit gegevens dat de beoordeling van de beschermingsbehoeften van aanvragers uit hetzelfde land van herkomst nog steeds aanzienlijk verschilt van lidstaat tot lidstaat. Tot op zekere hoogte is deze stand van zaken in de hand gewerkt door de formulering van bepaalde bepalingen van de erkenningsrichtlijn.

⁴ Zowel vluchtelingenstatus als subsidiaire bescherming wordt gerekend tot internationale bescherming.

Teneinde voor een echt gemeenschappelijke interpretatieve benadering te zorgen en uniforme statussen in te voeren (een doelstelling van het Haags programma en het VWEU) zal de Commissie in de loop van 2009 voorstellen om:

- de criteria om in aanmerking te komen voor internationale bescherming uit hoofde van deze richtlijn aan te passen; hiertoe kan het *onder meer* nodig zijn de voorwaarden voor subsidiaire bescherming nader toe te lichten, aangezien de huidige formulering van de toepasselijke bepalingen ertoe leidt dat de uitleg en de toepassing van het begrip aanzienlijk verschillen van lidstaat tot lidstaat;
- preciezer te omschrijven wanneer niet-overheidsactoren als actoren van bescherming mogen worden beschouwd. De Commissie zal met name overwegen of de criteria nader moeten worden gedetailleerd die de lidstaten gebruiken om te beoordelen in hoeverre een potentiële actor van bescherming in staat is doeltreffende, toegankelijke en duurzame bescherming te bieden;
- toe te lichten onder welke voorwaarden het begrip "binnenlands vluchtalternatief" van toepassing is, ofwel onder welke voorwaarden kan worden aangenomen dat een asielzoeker een echt beschermingsalternatief heeft in een bepaald deel van zijn/haar land van herkomst, gelet op de recente ontwikkelingen van de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens;
- en tevens
- het niveau van de voor mensen met de subsidiairebeschermingsstatus zeker te stellen rechten en voordelen te heroverwegen, teneinde hun betere toegang te verlenen tot sociale en economische rechten, die cruciaal zijn voor het slagen van hun integratie, en daarbij te waarborgen dat het beginsel van de eenheid van het gezin in de hele EU in acht wordt genomen.

Verder zal worden onderzocht of het mogelijk is een doeltreffend mechanisme voor overdracht van bescherming vast te stellen, hetzij als onderdeel van de wijziging van de erkenningsrichtlijn, hetzij als een afzonderlijk instrument.

Ten slotte zal er onderzoek worden gedaan naar de mogelijkheid om nationale soorten beschermingsstatus die momenteel niet onder de EU-regeling inzake internationale bescherming vallen, onderling aan te passen.

4. PRAKTISCHE SAMENWERKING

De lidstaten zijn momenteel gehouden aan een belangrijk acquis inzake asiel. Toch bestaan er nog steeds grote verschillen tussen asielbeslissingen (zelfs binnen gelijksoortige groepen gevallen). Dit is enerzijds het gevolg van de geringe mate van harmonisering in de bestaande wetgeving en anderzijds van onderling verschillende praktijken van nationale diensten. Juridische harmonisering moet dan ook gepaard worden aan doeltreffende praktische samenwerking.

Het is een van de belangrijkste doelen van praktische samenwerking om de lidstaten hun beleidsvorming inzake asiel sterker te laten convergeren binnen het wetgevingskader van de EU. De afgelopen jaren is al een heel aantal praktische samenwerkingsactiviteiten ontplooid, met name voor een gemeenschappelijke aanpak van de informatie over landen

van herkomst en de invoering van een gemeenschappelijk Europees asielcurriculum. Uit de reacties op het groenboek sprak brede steun voor versterking van de praktische samenwerkingsactiviteiten en voor het idee om in de vorm van een Europees ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) een specifieke structuur op te zetten om dergelijke activiteiten te ondersteunen en coördineren.

Om ervoor te zorgen dat deze activiteiten toereikende ondersteuning krijgen en om het bereik van de samenwerking te verruimen, laat de Commissie onderzoeken of het uitvoerbaar is praktische samenwerking op het gebied van asiel structureel te ondersteunen. De resultaten van deze studie worden in juli 2008 beschikbaar. Op basis van de bevindingen van deze studie en overeenkomstig het mandaat van het Haags programma en de op 18 april 2008 goedgekeurde conclusies van de JBZ-Raad, zal de Commissie in 2008 een wetsvoorstel tot oprichting van dit ondersteuningsbureau voorleggen. Het EASO zal de lidstaten praktische ondersteuning bieden bij het beslissen over asielaanvragen. In de tussentijd zullen de bestaande activiteiten ondersteund blijven worden.

5. HET BEVORDEREN VAN VERANTWOORDELIJKHEID EN SOLIDARITEIT

In het VWEU geldt "*solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid*" als leidend beginsel voor de uitvoering van een aantal gemeenschappelijke beleidselementen, zoals het CEAS. Bovendien noemt het VWEU als een van de elementen van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel: "*partnerschap en samenwerking met derde landen om de stromen van asielzoekers of aanvragers van subsidiaire of tijdelijke bescherming te beheersen.*"

Het derde deel van de driedelige strategie dient dan ook te worden gebaseerd op verantwoordelijkheid en solidariteit binnen de EU en tussen de Unie en derde landen.

5.1. Solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid binnen de EU

Zoals is erkend in het Haags programma is het een van de doelstellingen van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel de lidstaten te ondersteunen die, vooral door hun geografische positie, te maken hebben met bijzondere druk op hun nationale asielstelsels. Overeenkomstig het solidariteitsbeginsel is het de verantwoordelijkheid van de EU om een gemeenschappelijk antwoord te vinden op de problemen waarmee specifieke lidstaten te maken hebben.

Er zij op gewezen dat verdere onderlinge aanpassing van nationale asielprocedures, wettelijke normen, opvangvoorzieningen en betere praktische samenwerking, zoals voorzien in dit beleidsplan, de hoofdzakelijk door uiteenlopende toepassing van de regels veroorzaakte secundaire bewegingen van asielzoekers zeker zullen beperken. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de algehele verdeling van asielaanvragen over de lidstaten billijker wordt.

Ook zouden de voorgestelde uitbreiding van de richtlijn langdurig ingezetenen tot personen die internationale bescherming genieten en het in deel 3.3 voorgestelde mechanisme voor overdracht van bescherming een positief effect kunnen hebben op 'overbelaste' lidstaten.

5.1.1. *Wijzigingen van het Dublin-systeem*

De Commissie heeft voor een tweesporenaanpak gekozen waarbij zij de technische en de beleidsmatige kant van het Dublin-systeem afzonderlijk beoordeelt. Het op 6 juni 2007 uitgebrachte evaluatieverslag vormde de technische beoordeling, terwijl de beleidsevaluatie haar beslag kreeg in de raadpleging over het groenboek.

De evaluatie wees uit dat de doelstellingen van het systeem – het ontwikkelen van een duidelijke en hanteerbare methode om vast te stellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek – grotendeels zijn verwezenlijkt. Bij de raadpleging bleken de lidstaten voor handhaving van het bestaande systeem te zijn, maar te erkennen dat bepaalde aspecten ervan moeten worden verbeterd.

De Commissie meent dat de onderliggende beginselen van het Dublin-systeem wel gehandhaafd kunnen worden en dat de hogere gemeenschappelijke normen voor bescherming die voortvloeien uit de voltooiing van het CEAS op de lange termijn de meeste zorgen over de werking van het huidige systeem zullen wegnemen, door te waarborgen dat personen die aan andere lidstaten worden overgedragen gelijke toegang tot bescherming genieten.

De Commissie erkent dat er ter voorkoming van het verschijnsel 'asieltoerisme' een systeem nodig is dat de verantwoordelijkheid voor het onderzoeken van een asielaanvraag duidelijk regelt. Zij verbindt zich er dan ook toe om de toepassing van de Dublin-verordening regelmatig te evalueren en om, wanneer de tweede fase van het CEAS eenmaal is begonnen, de grondbeginselen ervan te beoordelen.

Wat de korte termijn betreft, zal de Commissie in 2008 wijzigingen van zowel de Dublin- als de Eurodac-verordening voorstellen teneinde de in het evaluatieverslag gesignaleerde gebreken te verhelpen. Ten eerste zal het toepassingsgebied uitgebreid worden met subsidiaire bescherming om consistentie te waarborgen met het ontstane acquis inzake asiel.

Ten aanzien van de wijzigingen die specifiek de Dublin-verordening betreffen, zal de Commissie:

- meerdere bepalingen verscherpen en verduidelijken met het oog op betere naleving en uniforme toepassing door de lidstaten (in het bijzonder de humanitaire en soevereiniteitsclausules en de bepalingen inzake de eenheid van het gezin); en tevens
- wijzigingen invoeren om de doeltreffendheid van het systeem te verbeteren (met name wat de uiterste termijnen betreft).

Zoals reeds is aangekondigd in de evaluatie van het Dublin-systeem, zal de Commissie met betrekking tot de wijzigingen die specifiek Eurodac betreffen, voorstellen:

- gegevens over erkende vluchtelingen vrij te geven en doorzoekbaar te maken voor de nationale asielautoriteiten, om te voorkomen dat een in een bepaalde lidstaat erkende vluchteling asiel aanvraagt in een ander lidstaat;
- de uiterste termijnen voor de overdracht van gegevens en de regels inzake het wissen daarvan te verduidelijken, teneinde de doelmatigheid van het systeem te verbeteren; en tevens

- meer informatie in te voeren in het systeem, zodat beter wordt vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is.

Overeenkomstig de mededeling van de Commissie over interoperabiliteit en de conclusies van de Raad van 12-13 juni 2007 zal de Commissie voorts onderzoeken of het uitvoerbaar is om de instanties van de lidstaten en Europol voor rechtshandavingsdoeleinden toegang te geven tot Eurodac, en onder welke voorwaarden⁵.

5.1.2. *Solidariteitsmechanismen*

Het Dublin-systeem is naar opzet geen instrument voor lastenverdeling: niettemin kan het Dublin-systeem de facto leiden tot een extra belasting voor de lidstaten met een beperkte opvang- en opnamecapaciteit en een hoge migratiedruk als gevolg van hun geografische ligging.

De Commissie meent dat een hoge mate van solidariteit beter niet kan worden gewaarborgd door een nieuw overkoepelend instrument vast te stellen, maar door de lidstaten een reeks mechanismen ter beschikking te stellen die hun kan helpen het hoofd te bieden aan de uiteenlopende problemen waarmee zij te maken hebben.

Hiertoe zal de Commissie voorstellen:

- een studie te verrichten naar de mogelijkheden om in de EU specifieke groepen gevallen gezamenlijk te verwerken, overeenkomstig het verzoek van het Haags programma, en hierbij ook te onderzoeken hoe gezamenlijke verwerking de druk op 'overbelaste' lidstaten zou kunnen verlichten;
- een communautair mechanisme in te stellen dat het onder welomschreven en uitzonderlijke omstandigheden mogelijk maakt de Dublin-regels tijdelijk niet van toepassing te verklaren op de overdracht van asielzoekers naar een lidstaat waarvan het opvangsysteem de over te dragen personen geen adequaat onthaal kan bieden;
- teams met asieldeskundigen te vormen; deze zouden worden gecoördineerd door het EASO en kunnen worden ingezet om lidstaten die onder druk staan tijdelijk te ondersteunen door de eerste beoordeling van asielzoekers te verrichten; deze deskundigenteams zouden met name steun kunnen verlenen door het verschaffen van tolkdiensten, ervaring met het behandelen van individuele gevallen en deskundigheid op het gebied van landen van herkomst;
- het eenvoudiger te maken om personen die internationale bescherming genieten bij uitzonderlijke asieldruk op vrijwillige basis binnen Europa te verplaatsen van de ene lidstaat naar de andere; dit kan onder meer door te voorzien in specifieke EU-financiering via de bestaande financiële instrumenten.

Ten slotte zou de financiële druk van grote aantallen asielzoekers op de staatskas van de lidstaten moeten worden gezien uit het breder perspectief van de algemene migratiedruk. De Commissie zal in de loop van 2009 opdracht geven tot een studie naar de manieren waarop de EU de impact kan verbeteren van haar financiële solidariteit – met inbegrip van het Europese Vluchtelingenfonds – en om te beoordelen of de bestaande financiële instrumenten de lidstaten doeltreffende ondersteuning bieden bij de aanpak van grote

⁵ Deze specifieke wijziging zal worden voorgesteld in 2009.

onregelmatige migratiedruk. Op basis van de resultaten van deze studie zullen voorstellen worden overwogen.

5.2. Externe solidariteit

De komende jaren zal nog sterker de nadruk worden gelegd op de externe dimensie van het asielbeleid. De EU moet de verantwoordelijkheid voor het vluchtelingenbeheer delen met derde landen en landen van eerste opvang, die een veel hoger percentage van alle vluchtelingen in de wereld ontvangen. Er zal dan ook meer financiële steun ter beschikking worden gesteld om de beschermingscapaciteit in derde landen te vergroten. Voor de periode 2007-2013 is een bedrag van 384 miljoen euro beschikbaar uit hoofde van het thematische programma voor samenwerking met derde landen op het gebied van migratie en asiel. Een van de hoofdprioriteiten is asiel en internationale bescherming.

Bovendien zal de Commissie de capaciteitsopbouw op asielgebied blijven integreren in de ontwikkelingssamenwerking met derde landen en daarbij uitgaan van een alomvattende langetermijnbenadering. Asielbeleid moet niet als crisisbeheer worden benaderd, maar als integrerend onderdeel van het ontwikkelingsprogramma voor bestuur, migratie en mensenrechten.

Verder meent de Commissie dat de EU haar solidariteit met de derde landen concreet dient te maken door zich te richten op de navolgende maatregelen ten behoeve van vluchtelingen hulp; het gaat om drie verschillende, maar samenhangende soorten maatregelen.

5.2.1. Regionale beschermingsprogramma's

Naar aanleiding van het groenboek hebben veel belanghebbenden benadrukt dat regionale beschermingsprogramma's (RPP's) een belangrijk middel zijn voor de versterking van de externe dimensie van het asielbeleid.

De Commissie werkt momenteel nauw samen met de lidstaten, ontvangende landen, de UNHCR en andere belangrijke actoren aan de verdere ontwikkeling van de RPP's, teneinde de beschermings- en asielsystemen in specifieke regio's van de wereld aanzienlijk te verbeteren. Met het oog hierop en op basis van de in 2008 te verrichten beoordeling zullen, in volledige overeenstemming met nationale en regionale actieplannen en het thematisch programma, van de RPP's regionale meerjarige actieplannen worden gemaakt. Hierin zal worden aangegeven waar op welke punten de bescherming tekortschiet en welke concrete activiteiten kunnen worden uitgevoerd.

De huidige RPP's, die worden uitgevoerd in Tanzania (als onderdeel van het gebied van de Grote Meren) en Oekraïne, Wit-Rusland en Moldavië, zullen in 2009 verder worden ontwikkeld.

Overeenkomstig haar mededeling van 2005 zal de Commissie onderzoeken of er RPP's kunnen worden ontwikkeld in andere regio's, zoals noordelijk Afrika, de hoorn van Afrika, Afghanistan en het Midden-Oosten. Eventueel zal zij hiertoe nieuwe voorstellen formuleren. Bij de selectie van nieuwe regio's voor RPP's zal een aantal factoren in aanmerking worden genomen, zoals de beoordeling van specifieke vluchtelingensituaties en kaders voor samenwerking tussen de Unie en specifieke landen of regio's.

5.2.2. *Hervestiging*

Hervestiging speelt een belangrijke rol bij het externe asielbeleid van de EU en de lidstaten, en de UNHCR en de ngo's zouden er goed aan doen ter zake nauwer samen te werken.

Deze zienswijze werd vaak naar voren gebracht in de reacties op het groenboek. Hervestiging zal dan ook verder worden ontwikkeld en uitgebreid tot een doeltreffend beschermingsinstrument dat de EU kan inzetten om te voldoen aan de beschermingsbehoeften van vluchtelingen in derde landen en om uitdrukking te geven aan solidariteit met derde landen van eerste opvang.

In de loop van 2009 zal de Commissie voorstellen doen over het ontwikkelen van een EU-regeling voor hervestiging, waaraan de lidstaten op vrijwillige basis kunnen meedoen, met gemeenschappelijke criteria en coördinatiemechanismen. Logistieke en praktische samenwerking zal de financiële en kwalitatieve doeltreffendheid vergroten (organisatie van missies, medisch en veiligheidsonderzoek, reisregelingen, voorbereiding en indiening van zaken door de UNHCR). De Commissie zal samenwerken met de lidstaten en andere belanghebbenden, zoals de UNHCR en ngo's, om de vorm en de functies van de EU-regeling voor hervestiging te bespreken.

5.2.3. *Een ordelijke en gereguleerde binnenkomst mogelijk maken voor personen die internationale bescherming nodig hebben*

De ontwikkeling van alomvattende en meer geavanceerde regelingen voor het toezicht aan de grenzen heeft de toegang tot het EU-grondgebied voor asielzoekers steeds meer op de voorgrond geplaatst. Wanordelijke bewegingen zijn een belangrijke route naar veiligheid in de EU; dikwijls spelen mensensmokkelaars bij de binnenkomst een belangrijke rol. Het is dan ook van cruciaal belang dat de Unie zich inspant om mensen die terecht asiel zoeken in staat te stellen op ordelijke en gereguleerde wijze het grondgebied van de lidstaten binnen te komen. Zo kan hun wettelijk en veilige toegang tot bescherming worden geboden, terwijl mensensmokkelaars en –handelaars worden afgeschrikt.

Hiertoe zal de Commissie onderzoeken langs welke weg en met welke mechanismen personen die bescherming nodig hebben, kunnen worden onderscheiden van andere categorieën migranten, vóórdat zij de grens van potentiële staten van ontvangst bereiken, zoals procedures voor beschermde toegang en een soepeler gebruik van de visumregeling uit beschermingsoverwegingen.

Zoals een in 2003 verricht onderzoek van de Commissie heeft uitgewezen, werkt een aantal lidstaten met bepaalde vormen van dergelijke mechanismen, of heeft hier in het verleden mee geëxperimenteerd, maar zij leggen kwantitatief geen gewicht in de schaal. Dit terrein biedt ruimte voor gemeenschappelijke actie om bescherming toegankelijker te maken en smokkelpraktijken terug te dringen.

Bovendien zal de Commissie in 2009 in nauw overleg met de UNHCR een studie laten uitvoeren over de voordelen, de opportuniteit en de haalbaarheid van de gezamenlijke behandeling van asielverzoeken buiten het grondgebied van de Europese Unie. De conclusies van de studie zullen als uitgangspunt dienen voor de toekomstige discussies en beleidsontwikkelingen op EU-niveau teneinde – in aanvulling op het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en overeenkomstig de toepasselijke internationale normen – de toegang tot de Unie te verbeteren.

6. CONCLUSIE

De Commissie is vastbesloten de ambitieuze doelstellingen van het Haags programma en het VWEU te verwezenlijken. Zij zal hiertoe de in dit beleidsplan genoemde maatregelen voorstellen en erop toezien dat zowel bestaande als nieuwe maatregelen correct worden uitgevoerd.

De volgende beginselen zullen de komende jaren als leidraad dienen voor het optreden van de EU op asielgebied:

- **handhaven van het traditionele humanitaire en veiligheidsbeleid van de EU en waarborgen van de fundamentele rechten** bij de tenuitvoerlegging van het CEAS: waarborgen dat bescherming toegankelijk is voor hen die hier behoefte aan hebben in een snel veranderende wereld, waarin mensen sneller dan ooit te voren migreren en in beweging komen, en om redenen die sterker uiteenlopen;
- **zorgen voor gelijkheid van behandeling**: de EU moet ambitieus zijn en een stelsel opzetten dat alle asielzoekers gelijk behandelt, met dezelfde hoogwaardige waarborgen en procedures, waar in de EU zij hun asielaanvraag ook maar doen;
- **het asielstelsel doelmatiger maken**: het CEAS dient de lidstaten te voorzien van een reeks uniforme juridische normen en standaarden, gemeenschappelijke middelen en samenwerkingsmechanismen om te verzekeren dat voor de hele asielprocedure hoogwaardige beschermingsstandaards beschikbaar zijn, vanaf het moment van aankomst van de asielzoekers tot de volledige integratie van degenen die bescherming wordt verleend; hierbij moet de integriteit van het asielstelsel worden bewaard door misbruik te voorkomen; en tevens
- **binnen en buiten de Unie solidariteit betuigen**: de Unie dient haar steunverlening aan lidstaten die bescherming bieden voort te zetten en op te voeren. Solidariteit zou evenzeer moeten worden betuigd aan de landen buiten de EU. Zo kan hun vermogen om concrete bescherming en duurzame oplossingen te bieden worden vergroot. De Unie moet hen hiertoe verzekeren van haar bereidheid een billijk deel van de verantwoordelijkheid op zich te nemen.