

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 2.9.2009
COM(2009) 447 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

**BETREFFENDE DE VASTSTELLING VAN EEN GEMEENSCHAPPELIJK
HERVESTIGINGSPROGRAMMA VAN DE EU**

{COM(2009) 456 definitief}
{SEC(2009) 1127}
{SEC(2009) 1128}

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT**

**BETREFFENDE DE VASTSTELLING VAN EEN GEMEENSCHAPPELIJK
HERVESTIGINGSPROGRAMMA VAN DE EU**

1. ACHTERGROND

1.1. Achtergrond van het voorstel

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam¹ in 1999 is de EU bezig met de totstandbrenging van een **gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS)**, dat als belangrijkste doel heeft in de hele EU te komen tot een geleidelijke convergentie in asielzaken, door het vaststellen van gemeenschappelijke minimumnormen, een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status, alsook door het intensiveren van de praktische samenwerking. De Commissie heeft er in het kader van de ontwikkeling van het CEAS steeds de nadruk op gelegd dat de EU meer moet inzetten op de hervestiging van vluchtelingen uit derde landen en dat hervestiging in het algemeen een integrerend onderdeel van het EU-asielbeleid moet vormen.

In overeenstemming met het **Haags programma**² heeft de Commissie in september 2005 haar goedkeuring gehecht aan een **mededeling over regionale beschermingsprogramma's**³ (RPP's) die in partnerschap met geselecteerde derde landen zouden moeten worden ontwikkeld om de bescherming van vluchtelingen in bepaalde regio's van de wereld te verbeteren. In de mededeling werd erop gewezen dat hervestiging centraal diende te staan bij het verlenen van bijstand aan die landen. De twee RPP's die momenteel lopen in Tanzania aan de ene kant en in Oekraïne, Belarus en de Republiek Moldavië aan de andere kant, hebben allebei een hervestigingsaspect.

Het **nieuwe Europees Vluchtelingenfonds**⁴ (EVF III), dat in 2008 operationeel werd, voorziet in financiële bijstand aan de EU-lidstaten voor de hervestiging van vluchtelingen uit derde landen.

Een brede raadpleging van alle belanghebbenden bij het asielbeleid, waarvoor het startschot werd gegeven met de publicatie in juni 2007 van het **groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS)**⁵, bracht aan het licht dat algemeen wordt erkend dat hervestiging centraal dient te staan in het externe asielbeleid van de EU en dat er veel te winnen is bij een intensievere samenwerking tussen de lidstaten, het UNHCR en NGO's op het gebied van hervestiging. In het **asielbeleidsplan**⁶, dat op 17 juni 2008 werd aangenomen, kwam de Commissie dan ook tot de conclusie dat hervestiging verder moet worden ontwikkeld en uitgebreid tot een doeltreffend beschermingsinstrument dat door de EU

¹ PB C 340 van 10.11.1997.

² PB C 53 van 3.3.2005, blz. 1.

³ COM(2005) 388 definitief.

⁴ Beschikking nr. 573/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 mei 2007 betreffende het communautair statistisch programma voor de periode 2008-2013 (PB L 144 van 6.6.2007, blz. 1).

⁵ Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (COM(2007) 301).

⁶ Asielbeleidsplan, een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU, COM(2008) 360 definitief.

wordt ingezet om tegemoet te komen aan de beschermingsbehoeften van vluchtelingen in derde landen en om solidariteit te betonen met derde landen van eerste opvang.

In het **Europees pact inzake immigratie en asiel**⁷ wordt gesteld dat, in het kader van de nieuwe initiatieven die moeten worden genomen om de invoering van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te voltooien, de samenwerking met het UNHCR dient te worden versterkt om diegenen die om bescherming buiten het grondgebied van de EU vragen, beter te beschermen, onder meer door "de hervestiging, op vrijwillige basis, op het grondgebied van de Europese Unie te overwegen van mensen die onder de bescherming van de Hoge Commissaris voor de vluchtelingen geplaatst zijn".

Op 18 februari 2009 heeft de Commissie een voorstel goedgekeurd tot oprichting van een **Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken**⁸ (EASO), dat een structureel kader zou bieden voor de praktische samenwerking op asielgebied, onder meer in verband met hervestiging.

1.2. Hervestiging – belangrijkste aspecten

Hervestiging in een derde land is **een van de drie zogeheten 'duurzame oplossingen'** voor vluchtelingen en is van fundamenteel belang doordat het een oplossing biedt voor vluchtelingen voor wie geen andere duurzame oplossing mogelijk is. Bij hervestiging treedt het UNHCR doorgaans op als tussenpersoon. Hervestiging is bedoeld voor vluchtelingen van wie de beschermingsbehoeften reeds duidelijk zijn vastgesteld en heeft voor het ontvangende land het voordeel dat het een **reguliere procedure** is, en voor de vluchteling dat zijn **fysieke veiligheid** erbij gegarandeerd blijft. Hervestigde vluchtelingen hoeven hun toevlucht niet te zoeken tot diverse vormen van illegale immigratie (bv. mensensmokkel). Een ander groot voordeel voor het land van hervestiging is dat de opvang en integratie van tevoren kunnen worden georganiseerd.

Er moet een scherp onderscheid worden gemaakt tussen de hervestiging van vluchtelingen van buiten het EU-grondgebied in een EU-lidstaat, wat een humanitaire maatregel en een uitdrukking van de solidariteit van de EU met derde landen is, **en een intra-EU hervestiging van vluchtelingen**, waarmee in hoofdzaak een verdeling van de lasten onder de EU-lidstaten wordt beoogd. Op de tweede soort hervestiging heeft deze mededeling geen betrekking. Deze mededeling en het begeleidende voorstel tot wijziging van de beschikking inzake het EVF betreffen de solidariteit met derde landen inzake het omgaan met vluchtelingen. De Commissie pakt ook andere kwesties in verband met de solidariteit in het beheer van de migratie voortvarend aan, zoals haar door de staatshoofden en regeringsleiders is gevraagd in de Europese Raad van 18-19 juni 2009. Met name heeft de Commissie, naast andere initiatieven, ter versterking van de intra-EU solidariteit een experimentele regeling opgezet voor de hervestiging van personen die onder internationale bescherming staan, van Malta naar andere lidstaten.

1.3. Recente ontwikkelingen in de EU

Er zijn momenteel tien EU-lidstaten die elk jaar deelnemen aan hervestiging (Zweden, Denemarken, Finland, Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Ierland, Portugal, Frankrijk,

⁷ Beschikbaar op: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/nl/08/st11/st11609.nl08.pdf>.

⁸ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van een Europees ondersteuningsbureau voor asielzaken (COM(2009) 66 definitief).

Roemenië en Tsjechië). Sommige andere lidstaten hebben bij gelegenheid wel voorzien in hervestiging, over het algemeen op beperkte schaal, met name in individuele noodgevallen die door het UNHCR werden aangebracht. Zo heeft Duitsland er onlangs mee ingestemd 2500 Iraakse vluchtelingen uit Syrië en Jordanië te hervestigen.

Wat **nieuwe verbintenissen inzake hervestiging** betreft, hebben Portugal, Frankrijk, Roemenië en Tsjechië in 2007 en 2008 besloten jaarlijks hervestigingsplaatsen aan te bieden⁹. In 2008 sloot Roemenië met het UNHCR en de IOM een driepartijenovereenkomst over de vestiging in Roemenië (Timisoara) van een evacuatietransitcentrum, dat moet dienen voor hervestiging in noodgevallen en andere bijzondere omstandigheden.

Sinds 2008 is er voor hervestiging **in het kader van het Europees Vluchtelingenfonds (EVF III) aanzienlijke financiële steun** verleend. Een van de hoofdprioriteiten (prioriteit 3) bij de programmering van het fonds, zoals beschreven in de daartoe aangenomen strategische richtsnoeren¹⁰, voorziet in de ondersteuning van acties die bijdragen tot een grotere mate van gedeelde verantwoordelijkheid tussen lidstaten en derde landen. Dit omvat de hervestiging van vluchtelingen uit derde landen in een lidstaat. Een brede waaier van activiteiten in de lidstaten komt in aanmerking voor financiering in het kader van de nationale EVF-programma's die gebaseerd zijn op prioriteit 3 ('gedeeld beheer').

Bij het berekenen van de jaarlijkse contingenten die in het kader van het EVF aan de lidstaten worden toegewezen, wordt rekening gehouden met het aantal vluchtelingen dat in elke lidstaat gedurende de voorbije drie jaar hervestigd is. Voor vier specifieke categorieën personen wordt daarenboven een vast bedrag van 4000 euro per hervestigde persoon toegekend (artikel 13, leden 3 en 4, van de EVF-Beschikking). Met het oog daarop moeten de lidstaten elk jaar bij de Commissie vooraf een "toezegging tot hervestiging" indienen. De vier specifieke categorieën zijn de volgende:

- (1) personen die afkomstig zijn uit landen of regio's die zijn aangewezen voor een regionaal beschermingsprogramma;
- (2) niet-begeleide minderjarigen;
- (3) kinderen en vrouwen die worden bedreigd, met name met psychologisch, fysiek of seksueel geweld of uitbuiting;
- (4) personen met ernstige medische problemen die alleen door middel van hervestiging kunnen worden opgelost.

Grensoverschrijdende acties of acties die voor de Gemeenschap in haar geheel van belang zijn en die betrekking hebben op het asielbeleid, onder meer op hervestiging, komen eveneens in aanmerking voor financiering als waren het communautaire EVF-acties (die rechtstreeks door de Commissie worden beheerd).

Verscheidene **projecten in verband met hervestiging**, waaronder "twinningprojecten", werden in de voorbije jaren uitgevoerd in de EU. Deze projecten hadden betrekking op een brede waaier van activiteiten, zoals het selectieproces en de ontvangst en integratie van de hervestigde vluchtelingen¹¹. Tal van verschillende actoren, zowel gouvernementele als niet-

⁹ Portugal besloot per jaar 30 vluchtelingen te hervestigen, Frankrijk 350 à 450, Roemenië 40 en Tsjechië 30.

¹⁰ Beschikking van de Commissie van 29 november 2007 tot uitvoering van Beschikking nr. 573/2007/EG van het Europees Parlement en de Raad wat de goedkeuring van strategische richtsnoeren voor de periode 2008-2013 betreft (PB L 326 van 12.12.2007, blz. 29-31).

¹¹ De meeste van deze projecten werden via ARGO en het EVF medegefinancierd door de Commissie.

gouvernementele (internationale en lokale NGO's, het UNHCR, de IOM), zowel uit hervestigingslanden als uit niet-hervestigingslanden, namen deel aan de projecten. In 2008 en 2009 hebben er eveneens reeds een aantal gezamenlijke ministeriële of EU-bezoeken aan hervestigingsprojecten in Thailand, Kenia, Syrië en Jordanië plaatsgevonden.

In juli en november 2008 heeft de **Raad JBZ conclusies aangenomen betreffende de hervestiging van vluchtelingen uit Irak**, waarbij als doel werd gesteld in de EU maximum 10 000 Iraakse vluchtelingen te hervestigen die zijn opgevangen in Syrië en Jordanië¹². Deze conclusies zijn belangrijk, niet alleen wegens de bescherming die wordt verleend aan die bepaalde hervestigde vluchtelingen, maar ook omdat zij beklemtonen dat hervestiging bijdraagt tot de instandhouding van de beschermingssituatie in Syrië en Jordanië. Op basis van de conclusies van de Raad hebben vier lidstaten die zich normaal gezien niet bezighouden met hervestiging, zich ertoe verbonden vluchtelingen uit Irak te hervestigen (Duitsland, Italië, België en Luxemburg).

2. TEKORTKOMINGEN IN DE HUIDIGE TOESTAND EN DAARUIT VOLGENDE DOELSTELLINGEN

2.1. Antwoord van de EU op de wereldwijde behoefte aan hervestiging

Er mag niet uit het oog worden verloren dat wereldwijd de grote meerderheid van de vluchtelingen zich buiten de EU bevindt, hoofdzakelijk in Aziatische en Afrikaanse landen.

De wereldwijde behoefte aan hervestiging is veel groter dan het aantal hervestigingsplaatsen dat wereldwijd beschikbaar is. Het UNHCR raamt de wereldwijde behoefte aan hervestiging op 747 000 personen, waaronder bevolkingsgroepen waarvoor een hervestiging over een periode van meerdere jaren wordt gepland. Op basis van een prioritering raamt het UNHCR dat daarvan alleen al in 2010 203 000 personen behoefte zullen hebben aan hervestiging¹³. Volgens het UNHCR werden in 2008 wereldwijd 65 596 vluchtelingen hervestigd. Daarvan vertrokken 4 378 vluchtelingen, d.w.z. 6,7%, naar een van de EU-landen¹⁴. Het aantal in de EU hervestigde vluchtelingen steekt schril af bij de aantallen die worden opgenomen door vele andere landen in de geïndustrialiseerde wereld¹⁵. Wel vangt de EU een verhoudingsgewijs groter aantal 'spontane' asielzoekers op dan andere delen van de ontwikkelde wereld. Voorts hebben de meeste EU-landen in het geheel geen hervestigingsprogramma en zouden zij eerst capaciteit moeten opbouwen om op regelmatige basis aan hervestiging te kunnen doen. **Het belangrijkste doel van het gezamenlijke optreden van de EU op het gebied van hervestiging dient er daarom in te bestaan meer lidstaten te betrekken bij hervestigingsactiviteiten en te zorgen voor een reguliere en zekere toegang tot bescherming voor hervestigde personen. Het moet tevens dienen om een grotere solidariteit met derde landen te tonen bij de opvang van vluchtelingen.** Daardoor zal de EU een groter deel van de verantwoordelijkheid voor het voorzien in de wereldwijde behoefte aan hervestiging voor haar rekening nemen. Dit zou het voor sommige groepen vluchtelingen mogelijk ook minder aantrekkelijk maken om te trachten de EU binnen te komen via illegale immigratie.

¹² Raadsdocumenten 11653/08 (persbericht 205) en 16325/1/08 REV 1 (persbericht 344).

¹³ Door het UNHCR verwachte wereldwijde hervestigingsbehoeften 2010.

¹⁴ Zie bijlage 4 bij de effectbeoordeling betreffende een gemeenschappelijk EU-hervestigingsprogramma, blz. 5.

¹⁵ Zo bedraagt het aantal vluchtelingen dat jaarlijks in Canada wordt hervestigd – circa 10 000 – meer dan het dubbele van het totaal aantal vluchtelingen dat per jaar in de EU wordt hervestigd.

Algemeen wordt erkend dat hervestiging niet alleen een humanitair doel dient ten aanzien van de personen die worden hervestigd, en indirect voor de vluchtelingen die in het eerste opvangland blijven, maar dat het ook het betrokken derde land bevrijdt van de last die voortvloeit uit de opvang van grote aantallen vluchtelingen. Hervestiging kan derhalve meer in het algemeen een belangrijke rol spelen als onderdeel van het buitenlands beleid van de EU. Het effect van hervestiging in strategische termen zou groter zijn indien de prioriteiten met betrekking tot de geografische herkomst of de nationaliteiten en specifieke categorieën van de te hervestigen personen grotendeels op EU-niveau zouden worden vastgesteld. Momenteel stellen de lidstaten die hervestigingslanden zijn, prioriteiten in hoge mate vast op nationaal niveau, zonder veel coördinatie op EU-niveau met betrekking tot zowel de hervestiging zelf als andere verwante instrumenten van buitenlands beleid. Daarenboven heeft de huidige, vrij geringe betrokkenheid van de EU bij de hervestiging van vluchtelingen een negatieve invloed op de ambitie van de EU om een vooraanstaande rol te spelen in wereldwijde humanitaire aangelegenheden, en bijgevolg ook op de invloed van de EU in internationale fora. **De betrokkenheid van de EU bij hervestigingsactiviteiten dient derhalve te worden opgevoerd, om de slagkracht en de geloofwaardigheid van de Unie in internationale aangelegenheden in het algemeen te vergroten. Het effect van hervestiging zou kunnen worden vergroot door een meer strategisch gebruik van hervestiging op EU-niveau en door een betere inpassing van hervestiging in het buitenlands beleid van de EU in het algemeen.**

2.2. Gebrek aan structurele samenwerking binnen de EU

Op dit ogenblik vindt er tussen EU-landen geen structurele uitwisseling van informatie plaats over hervestiging en ontbreekt elke structurele coördinatie van hervestigingsactiviteiten op EU-niveau. De planning van hervestigingsactiviteiten verloopt grotendeels via bilaterale contacten tussen de hervestigingslanden en het UNHCR. De uitwisseling van informatie tussen het UNHCR en de hervestigingslanden vindt plaats via fora in Genève¹⁶, waaraan hervestigingslanden uit de hele wereld deelnemen en waar mondiale hervestigingsvraagstukken worden besproken. De EU-lidstaten die momenteel niet aan hervestiging doen, zijn er niet bij betrokken. Daarom worden door de Commissie sinds 2007 soms op ad-hoc basis bijeenkomsten van deskundigen inzake hervestiging belegd. **De structuren en procedures voor de coördinatie van het hervestigingsbeleid in de EU dienen derhalve te worden aangepast, om een nauwere samenwerking tussen de lidstaten en een doeltreffender coördinatie van de hervestigingsactiviteiten op EU-niveau mogelijk te maken.**

Hervestiging vereist veel logistieke voorbereiding, zoals selectie- en oriëntatierizen, medische en veiligheidsscreenings, reis- en visumafspraken, opvang- en integratieprogramma's. Sommige van deze activiteiten zouden gezamenlijk door, of in nauwe samenwerking tussen de lidstaten kunnen worden uitgevoerd. Het feit dat er thans geen sprake is van gezamenlijke activiteiten en praktische samenwerking tussen de lidstaten, verhoogt de financiële kosten van hervestiging voor de huidige "hervestigingslanden" en vormt een belemmering voor andere lidstaten, die anders mogelijk zouden overwegen te beginnen met hervestiging, vooral die welke met kleine aantallen zouden willen beginnen. Het organiseren van de diverse logistieke activiteiten die noodzakelijk zijn om aan hervestiging te doen, zal door lidstaten die op het gebied van hervestiging weinig ervaring en capaciteit hebben waarschijnlijk als onpraktisch en onbetaalbaar worden beschouwd. **De economische kosten**

¹⁶ De jaarlijkse driepartijenconferentie inzake hervestiging (ATCR) en de werkgroep hervestiging.

die gepaard gaan met hervestiging in de EU zouden bijgevolg verlaagd worden door een nauwere samenwerking tussen de lidstaten.

2.3. Noodzaak van beter gerichte prioriteiten en financiële steun voor hervestiging

De financiële steun voor hervestiging waarin het EVF III voorziet, heeft duidelijk gunstige effecten gehad voor de hervestiging. De extra steun die krachtens artikel 13, lid 3, van de beschikking tot oprichting van het EVF III aan de lidstaten wordt toegekend per hervestigde vluchteling, is evenwel gereserveerd voor vier specifieke categorieën van personen. Hoewel deze categorieën van personen onbetwistbaar bescherming en hervestiging verdienen, zijn er wellicht ook andere categorieën van personen die op zijn minst evenzeer behoefte hebben aan hervestiging. Aangezien de hervestigingsbehoefte van deze categorieën van vluchtelingen op dit ogenblik niet met regelmaat worden besproken op EU-niveau, bestaat daarvan geen up-to-date beoordeling, aan de hand waarvan de beschermingsbehoeften die de EU prioritair acht beter zouden kunnen worden bepaald. Het bestaande EVF-kader is derhalve te star en niet voldoende aanpasbaar om te beantwoorden aan nieuwe behoeften die zich aandienen, in het bijzonder met betrekking tot geografische prioriteiten. Daarnaast bepalen de lidstaten de prioriteiten inzake hervestiging op nationaal niveau, zonder voorafgaand overleg en zonder coördinatie op EU-niveau. **Daarom dient er een mechanisme te komen dat er op permanente en dynamische wijze voor zorgt dat de inspanningen op het gebied van hervestiging sterker gericht zijn op die personen die het meest behoefte hebben aan hervestiging. Dit kan worden bereikt door ervoor te zorgen dat de hoofdprioriteiten voor hervestiging geregeld gemeenschappelijk worden vastgesteld en door de lidstaten een financiële stimulans te geven om in overeenstemming met die prioriteiten te hervestigen.**

3. HET GEMEENSCHAPPELIJKE HERVESTIGINGSPROGRAMMA VAN DE EU

Gelet op de hierboven beschreven tekortkomingen dient **een gemeenschappelijk EU-hervestigingsprogramma te worden opgezet** (1) om de humanitaire impact van de EU te vergroten door ervoor te zorgen dat de Unie meer en beter gerichte steun verleent voor de internationale bescherming van vluchtelingen door middel van hervestiging, (2) om het strategische gebruik van hervestiging te bevorderen door ervoor te zorgen dat hervestiging naadloos ingepast wordt in het buitenlandse en humanitaire beleid van de Unie in het algemeen, en (3) om de inspanningen van de EU op het gebied van hervestiging beter te stroomlijnen zodat de doelstellingen op een meer kostenefficiënte wijze kunnen worden bereikt.

Met het oog daarop stelt de Commissie voor de EVF III-beschikking te wijzigen om zo de lidstaten extra stimulansen te geven om zich met hervestiging in te laten en om ervoor te zorgen dat de op EU-niveau overeengekomen hervestigingsprioriteiten daadwerkelijk ondersteund worden met passende financiële steun.

3.1. Krachtlijnen voor een gemeenschappelijk EU-hervestigingsprogramma

Gelet op de algemene doelstellingen ervan en aansluitend bij de standpunten van de belanghebbenden gaat het gemeenschappelijke EU-hervestigingsprogramma uit van de volgende krachtlijnen:

- **Deelneming van de lidstaten aan hervestiging moet vrijwillig blijven.** Er bestaan thans aanzienlijke verschillen tussen de lidstaten met betrekking tot de beoogde aantallen en de specifieke groepen die zij willen hervestigen, de wettelijke criteria die zij hanteren om te

bepalen wie in aanmerking komt, en de partners met wier hulp de hervestiging wordt uitgevoerd.

- De **omvang van de hervestigingsactiviteit in de EU moet worden uitgebreid** door zoveel mogelijk lidstaten vertrouwd te maken met hervestiging en door de ervaring en capaciteit die zij nodig hebben om aan hervestiging te kunnen doen te vergroten.
- Het mechanisme dat wordt ingesteld, moet **aanpasbaar** zijn aan wijzigende omstandigheden. Om hervestiging strategisch te gebruiken moet het mogelijk zijn de hervestigingsprioriteiten jaarlijks te evalueren en bij te stellen. Aanpasbaarheid is tevens vereist om te kunnen voldoen aan de veranderende behoeften op het stuk van praktische samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van hervestiging.
- **Andere actoren dan de regeringen van de lidstaten die een belangrijke rol spelen bij hervestiging, moeten eveneens deelnemen.** De belangrijkste actor in dit verband is het UNHCR, wegens zijn internationale opdracht en de centrale rol die het speelt bij hervestiging waar ook ter wereld. De betrokkenheid van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) is eveneens belangrijk, gelet op haar rol bij de logistieke en praktische aspecten van hervestiging in de hele wereld. Internationale en lokale ngo's met specifieke knowhow en ervaring op het gebied van hervestiging, alsmede lokale autoriteiten dienen eveneens te worden betrokken, in het bijzonder met betrekking tot de opvang en integratie van hervestigde vluchtelingen.
- De ontwikkeling van een gemeenschappelijke EU-aanpak van de hervestiging van vluchtelingen uit derde landen dient **geleidelijk** te gaan; na de nodige ervaring te hebben opgedaan, kan de werkingssfeer van het programma verder worden uitgebreid.

3.2. Elementen van het gemeenschappelijke EU-hervestigingsprogramma

Het programma zal in de eerste plaats bestaan in een systeem voor het vaststellen van gemeenschappelijke jaarlijkse prioriteiten voor hervestiging, dat tevens een doeltreffender gebruik mogelijk maakt van de financiële steun die in het kader van de "EVF-toezeggingronde" wordt toegekend. Dit zal worden aangevuld met een intensievere praktische samenwerking, een verhoogde doeltreffendheid van het externe asielbeleid en een geregelde evaluatie van het gemeenschappelijke hervestigingsprogramma.

3.2.1. De jaarlijkse vaststelling van gemeenschappelijke prioriteiten via een raadplegingsproces en een beter gebruik van de EVF-toezeggingronde

Deskundigengroep inzake hervestiging

De huidige *ad hoc* deskundigengroep inzake hervestiging zal worden uitgebouwd tot een werkgroep die periodiek bijeenkomt. Alle lidstaten, ongeacht of ze zich met hervestiging bezighouden, zullen eraan deelnemen, naast andere belanghebbenden (bv. UNHCR, IOM, ECRE en ngo's die werkzaam zijn op het gebied van hervestiging, elk op grond van zijn specifieke expertise en binnen de grenzen van zijn opdracht). De deskundigengroep inzake hervestiging zal de keuze van gemeenschappelijke jaarlijkse EU-prioriteiten voorbereiden, die vervolgens de basis vormen voor een ontwerp-beschikking van de Commissie. Deze prioriteiten zullen gebaseerd zijn op een indicatieve prognose van de hervestigingsbehoeften, welke elk voorjaar door het UNHCR wordt verstrekt. De werkgroep zou voorts informatie uitwisselen tussen de lidstaten over de kwantitatieve doelen die de lidstaten zich stellen, en specifieke behoeften met betrekking tot hervestiging bespreken, zoals activiteiten om de lidstaten die nog niet aan hervestiging doen aan te moedigen. De werkgroep zou, samen met het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, ook goed in staat zijn om te bepalen

welke behoeften aan praktische samenwerking erop het gebied van hervestiging op een bepaald moment bestaan.

Gemeenschappelijke prioriteiten, met financiële steun uit het Europees Vluchtelingenfonds

Er komt een mechanisme aan de hand waarvan jaarlijks bij beschikking van de Commissie gemeenschappelijke hervestigingsprioriteiten worden vastgesteld voor de hele EU. De prioriteiten kunnen zowel betrekking hebben op geografische regio's en nationaliteiten als op specifieke categorieën vluchtelingen die moeten worden hervestigd, onder meer noodsituaties. De EU zou bijvoorbeeld prioriteit kunnen geven aan de hervestiging van Iraakse vluchtelingen uit Syrië en Jordanië, Somalische vluchtelingen uit Kenia of Sudanese vluchtelingen uit Tsjaad. Bij het vaststellen van deze prioriteiten zal worden toegezien op de nodige coherentie met het buitenlandse beleid van de EU in het algemeen. Dank zij dit kader zal elk jaar opnieuw kunnen worden bekeken welke nieuwe of prioritaire hervestigingsbehoeften zich aandienen. Inzonderheid voor kwetsbare groepen zoals kinderen of niet-begeleide minderjarigen zou een grondiger analyse van de meest cruciale behoeften en prioriteiten mogelijk zijn.

Daarom wordt voorgesteld dat de EVF III-beschikking wordt gewijzigd, zodat lidstaten die hervestigen met inachtneming van de gemeenschappelijke jaarlijkse prioriteiten van de EU financiële bijstand ontvangen overeenkomstig artikel 13 van de EVF III-beschikking. Dit artikel voorziet thans in extra financiële steun voor lidstaten, als die toezeggen vluchtelingen te hervestigen die tot de vier in punt 1.3 genoemde specifieke categorieën behoren. Deze bepaling zou worden gewijzigd om het systeem dynamischer en soepeler te maken. Het blijft de lidstaten evenwel nadrukkelijk vrij staan om andere categorieën vluchtelingen te hervestigen. **Het voorstel tot wijziging van de EVF III-beschikking wordt door de Commissie samen met deze mededeling ingediend.**

Op basis van het voorbereidende werk van de deskundigengroep inzake hervestiging zullen elk jaar gemeenschappelijke prioriteiten worden vastgesteld, als aanzet tot de toezeggingsronde op basis waarvan de lidstaten extra financiële steun ontvangen. Bij haar beslissing over de jaarprioriteiten voor hervestiging zal de Commissie zich elk jaar baseren op overleg in het beheerscomité van het algemeen programma Solidariteit en beheer van de migratiestromen, waaronder ook het EVF III valt. Deze beschikking van de Commissie zal een van de uitvoeringsmaatregelen zijn van de beschikking tot instelling van het EVF III, die door de Raad en het Europees Parlement is vastgesteld op basis van artikel 63, lid 2, onder b), van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Het tijdstip van deze jaarlijkse beslissing moet zodanig worden gekozen dat de lidstaten tijdig een toezegging tot hervestiging kunnen indienen om in aanmerking te komen voor financiële steun uit het EVF.

3.2.2. Intensievere praktische samenwerking

Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken

Het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) zal naar verwachting operationeel worden in 2010. Het zal **een structureel kader vormen voor de uitvoering van praktische samenwerkingstaken, waaronder taken op het gebied van hervestiging**. In de ontwerp-verordening tot oprichting van het bureau is bepaald: "Het bureau coördineert, met instemming van de Commissie, de gegevensuitwisseling en alle andere maatregelen betreffende de toepassing van instrumenten en mechanismen in verband met de externe dimensie van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Het bureau coördineert de

gegevensuitwisseling en alle andere maatregelen betreffende de hervestiging van vluchtelingen binnen de Europese Unie."

De uitbreiding van de praktische samenwerking op het gebied van hervestiging zal naar verwachting aanzienlijke synergieën opleveren. Dankzij de vaststelling van gemeenschappelijke jaarlijkse prioriteiten zal deze samenwerking naar verwachting ook meer gericht zijn. De lidstaten kunnen concrete activiteiten samen uitvoeren, bv. selectie- en verkenningsmissies, oriëntatieprogramma's vóór vertrek, medische screenings, reis- of visumafspraken. Andere vormen van samenwerking zouden kunnen bestaan in de uitwisseling van informatie over de kenmerken van specifieke hervestigingsgevallen en gezamenlijke opleidingsinitiatieven. Samenwerking op het gebied van opvang en integratie zal waarschijnlijk grotendeels beperkt blijven tot de uitwisseling van informatie en het vaststellen van "beste praktijken", teneinde de kwaliteit van de opvang- en integratieregelingen, die aanzienlijk verschillen tussen de lidstaat tot lidstaat, te verbeteren. Lessen kunnen worden getrokken uit de ervaringen die zijn opgedaan met allerlei verschillende activiteiten, door een veelheid aan belanghebbenden.

Het EASO kan ook technische samenwerking inzake hervestiging opzetten met derde landen, zowel niet-EU-landen die zich bezighouden met hervestiging als landen van eerste opvang. Een dergelijke samenwerking is tevens mogelijk met internationale organisaties en in het bijzonder met het UNHCR en de IOM. Om ervoor te zorgen dat het EASO spoedig zijn activiteiten kan aanvangen, moeten de prioriteiten voor de eerste jaren van zijn werkprogramma zo snel mogelijk worden vastgesteld. De Commissie zal met verschillende belanghebbenden samenwerken om deze prioriteiten onverwijld vast te stellen. Vóór het einde van het huidige (2009) Zweedse voorzitterschap zou reeds een eerste reeks prioriteiten kunnen worden vastgesteld.

Modelprojecten en beste praktijken op het gebied van hervestiging

In de voorbije jaren is reeds een groot aantal projecten inzake praktische samenwerking op het gebied van hervestiging uitgevoerd. Dit kan in ruime mate worden toegeschreven aan de actieve rol die ter zake is opgenomen door het middenveld, met name verscheidene ngo's. Naar verwachting zal de behoefte aan dergelijke activiteiten in de komende jaren blijven bestaan. De Commissie zal deze activiteiten dan ook blijven ondersteunen, met name door middel van de communautaire EVF-acties.

Een recente ontwikkeling is de oprichting in Roemenië van een evacuatietransitcentrum (ETC) voor hervestiging. Verscheidene lidstaten hebben recentelijk te kennen gegeven dat zij gebruik zouden willen maken van dit evacuatietransitcentrum als een plek van waaruit zij specifieke categorieën vluchtelingen die dringend behoefte hebben aan hervestiging zouden kunnen hervestigen. Het gebruik van het ETC kan het gemakkelijker en goedkoper maken om hervestiging uit te voeren en zou model kunnen staan voor andere soortgelijke initiatieven.

3.2.3. Grotere doeltreffendheid van het externe asielbeleid van de EU

Samenwerking met het UNHCR

Wil het EU-programma succesvol zijn – zowel wat het vaststellen van gemeenschappelijke prioriteiten betreft als op het stuk van praktische samenwerking – dan is een **nauwe samenwerking met het UNHCR van het grootste belang**. Het overleg tussen de lidstaten, de Commissie en het UNHCR over hervestiging moet dan ook worden geïntensiveerd, onder

meer in de werkgroep hervestiging in Genève en in het jaarlijkse driepartijenoverleg inzake hervestiging. Ook het EASO dient daarbij nauw te worden betrokken. Het nieuwe EU-programma zal misschien enigszins moeten worden aangepast aan de wijze waarop hervestiging momenteel door het UNHCR wordt geregeld, maar dit zou de zaken niet onnodig mogen compliceren. De invoering van dit nieuwe programma moet worden gezien als een mogelijkheid om aan hervestiging overal ter wereld een nieuwe stimulans te geven.

Betere coördinatie met het buitenlands beleid van de EU

Het is noodzakelijk structureel te voorzien in een geïntegreerde aanpak van hervestiging, andere aspecten van het externe asielbeleid van de EU en het buitenlands beleid van de EU in zijn geheel. Met name de samenhang met de totaalaanpak van migratie in de EU¹⁷ moet worden gegarandeerd. In het kader van het gemeenschappelijke programma zal de vaststelling van hervestigingsprioriteiten plaatsvinden op basis van de behoeften van het moment, zoals die geregeld door het UNHCR worden geregistreerd, alsmede op basis van andere humanitaire en politieke overwegingen die door de lidstaten en de Commissie worden aangebracht, waarbij rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van de betrokken derde landen en met de algemene betrekkingen van de EU met die landen. De recente discussies en de conclusies die door de Raad van ministers JBZ werden aangenomen betreffende de hervestiging van Iraakse vluchtelingen uit Syrië en Jordanië, maken duidelijk dat hervestiging een belangrijk aspect van het buitenlandse beleid van de EU kan zijn. Naast een verwijzing naar de dringende behoefte aan hervestiging van een aantal van deze vluchtelingen, merkte de Raad nadrukkelijk op dat "het feit dat een verhoogde inspanning inzake hervestiging in de landen van de Europese Unie een positief signaal zou uitzenden van solidariteit met alle Irakezen en van samenwerking met Syrië en Jordanië voor de instandhouding van hun ruimte van bescherming"¹⁸. De rechtstreekse betrokkenheid van de Raad JBZ bij de hervestiging van Iraakse vluchtelingen uit Syrië en Jordanië was echter uitzonderlijk en illustreert de noodzaak van een gestructureerd besluitvormingssysteem en een daarbij behorende infrastructuur die kan worden ingezet om op ontwikkelingen in te spelen. Het buitenlandse beleid van de EU kan ook een rol spelen bij de totstandbrenging van een kader voor de voorbereiding en invoering van hervestigingsprogramma's.

In de regionale beschermingsprogramma's (RPP's) die in de toekomst zullen worden opgesteld, dient hervestiging meer als een integrerend onderdeel te worden opgenomen en dient de tenuitvoerlegging ervan nauwgezet te worden gecontroleerd. Sinds 2007 zijn experimentele regionale beschermingsprogramma's uitgevoerd in Tanzania en in drie voormalige NOS-landen (Oekraïne, Belarus en de Republiek Moldavië). De ervaring leert evenwel dat hervestiging een relatief onderontwikkeld aspect van deze experimentele RPP's is gebleven en dat slechts een beperkt aantal vluchtelingen uit de begunstigde landen hervestigd is door EU-lidstaten. Toekomstige RPP's zouden er onder meer kunnen komen in regio's in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Het hervestigingsaspect zal ook onder de loep worden genomen als een onderdeel van de evaluatie van RPP's die de Commissie vóór einde 2009 zal uitvoeren met andere belanghebbenden.

¹⁷ Mededelingen van de Commissie betreffende de totaalaanpak van migratie in de EU, COM(2005) 621, COM(2006) 735, COM(2007) 247 en COM(2008) 611.

¹⁸ Raadsdocument 16325/1/08 REV. 1 (persbericht 344).

3.3. Rapportage en evaluatie

De Commissie zal, met de steun van het EASO, jaarlijks aan de Raad en het Europees Parlement verslag uitbrengen over de hervestigingsinspanningen die in de EU zijn geleverd en over de resultaten van de toezeggingen tot hervestiging, teneinde de instellingen in staat te stellen de vooruitgang op het stuk van hervestiging in de EU te volgen en na bespreking conclusies te trekken voor toekomstige ontwikkelingen. In 2012 zal een conferentie met alle belanghebbenden worden belegd om tussentijds de vooruitgang te evalueren die op het gebied van hervestiging dankzij het gemeenschappelijke EU-hervestigingsprogramma is geboekt. Bij die evaluatie zal worden gekeken naar de doeltreffendheid van de financiële steun die krachtens artikel 13 van de EVF III-beschikking wordt verleend, en kan tevens de mogelijkheid worden onderzocht om een diversifiëring van het forfaitaire bedrag op grond van de kwetsbaarheid of de behoeften van bepaalde categorieën van hervestigde personen in te voeren.

Het gemeenschappelijke EU-hervestigingsprogramma zal in 2014 worden geëvalueerd, om na te gaan welke verbeteringen noodzakelijk zijn en de ontwikkeling van het hervestigingsprogramma een nieuwe impuls te geven. Zoal door de Commissie voorgesteld in haar mededeling van 10 juni 2009, dient dit meer ambitieuze doel te worden opgenomen in het programma van Stockholm, dat tegen einde 2009 zal worden aangenomen en dat de doelstellingen van de EU voor de komende vijf jaar op het gebied van justitie, vrijheid en veiligheid zal vastleggen¹⁹.

4. VOORSTEL TOT WIJZIGING VAN DE EVF III-BESCHIKKING

Om die redenen stelt de Commissie voor dat een wijziging wordt aangebracht in de EVF III-beschikking, zoals aangegeven in het wetgevingsvoorstel dat bij deze mededeling is gevoegd.

¹⁹ COM(2009) 262 definitief.