

AANBEVELINGEN

AANBEVELING (EU) 2017/1803 VAN DE COMMISSIE

van 3 oktober 2017

inzake de versterking van legale migratiemogelijkheden voor personen die internationale bescherming nodig hebben

(*Kennisgeving geschied onder nummer C(2017) 6504*)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 292,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Hervestiging is een belangrijk instrument voor het verlenen van bescherming aan gedwongen ontheemden en het is een krachtige blijk van mondiale solidariteit om derde landen te helpen bij de opvang van grote aantallen mensen die op de vlucht zijn voor oorlog of vervolging. Door gevaarlijke en irreguliere migratiestromen naar de Unie te vervangen door veilige en legale migratiemogelijkheden, helpt hervestiging mensenlevens te redden, irreguliere migratie te beperken en migratiedruk te beheersen; ook wordt het discours van smokkelnetwerken erdoor ontkracht. Hervestiging is dan ook een belangrijk element van het brede asiel- en migratiebeleid van de EU.
- (2) Vanwege de uitzonderlijk grote migratiestromen in de regio merkten de instellingen van de Unie de crisis in het Middellandse Zeegebied in september 2015 onmiddellijk als noodsituatie aan en riepen zij op om maatregelen voor de korte en lange termijn vast te stellen, teneinde migratiestromen buiten de EU aan te pakken, te zorgen voor doeltreffende controle van onze buitengrenzen, het EU-terugkeerbeleid te versterken, het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te hervormen en de mogelijkheden om veilig en legaal naar de EU te komen te versterken.
- (3) Teneinde de migratiecrisis breed aan te pakken en solidariteit te betonen met de derde landen waarop de wereldwijde vluchtelingen crisis het zwaarst drukte, beval de Commissie op 8 juni 2015 in het kader van de onmiddellijke maatregelen een EU-brede regeling aan voor het hervestigen, in de loop van twee jaar, van 20 000 mensen die internationale bescherming nodig hebben ⁽¹⁾. Op 20 juli 2015 besloten de lidstaten samen met de geassocieerde Dublinstaten tot hervestiging van 22 504 internationale bescherming behoevende mensen uit het Midden-Oosten, de Hoorn van Afrika en Noord-Afrika ⁽²⁾.
- (4) Teneinde netwerken voor migrantensmokkel te verstoren en migranten een alternatief te bieden voor het wagen van hun leven, besloten de EU en Turkije op 18 maart 2016 om een einde te maken aan de ongecontroleerde migrantenstromen, die tot een onhoudbare humanitaire crisis leidden, en kwamen zij een aantal maatregelen overeen, waaronder de hervestiging van internationale bescherming behoevende Syriërs in de lidstaten.
- (5) Naar aanleiding van de Verklaring EU-Turkije wijzigde de Raad Besluit (EU) 2015/1601 van de Raad ⁽³⁾ om de lidstaten in staat te stellen aan hun herplaatsingsverplichtingen in verband met 54 000 aanvragers te voldoen door middel van hervestiging, toelating op humanitaire gronden of andere vormen van legale toelating van internationale bescherming behoevende Syriërs vanuit Turkije, overeenkomstig hun nationale en multinationale regelingen.
- (6) De Verklaring van New York voor vluchtelingen en migranten van 19 september 2016, die door alle 193 lidstaten van de Verenigde Naties is aangenomen, riep op de lasten van en de verantwoordelijkheid voor het opnemen en ondersteunen van de vluchtelingen in de wereld rechtvaardiger te verdelen. De lidstaten van de Verenigde Naties spraken hun voornemen uit om te voorzien in meer en nieuwe legale mogelijkheden voor vluchtelingen om te worden toegelaten tot of te worden hervestigd in derde landen ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Aanbeveling van de Commissie van 8 juni 2015 over een Europees hervestigingsprogramma, C(2015) 3560 final.

⁽²⁾ Conclusies van de vertegenwoordigers van de regeringen van de lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, van 20 juli 2015.

⁽³⁾ Besluit (EU) 2016/1754 van de Raad van 29 september 2016 tot wijziging van Besluit (EU) 2015/1601 tot vaststelling van voorlopige maatregelen op het gebied van internationale bescherming ten gunste van Italië en Griekenland (PB L 268 van 1.10.2016, blz. 82).

⁽⁴⁾ Verklaring van New York voor vluchtelingen en migranten, te raadplegen via: <http://www.unhcr.org/new-york-declaration-for-refugees-and-migrants.html>

- (7) Op 20 september 2017 waren meer dan 23 000 mensen hervestigd in het kader van de op 20 juli 2015 overeengekomen regeling en de Verklaring EU-Turkije. De lidstaten hebben daarnaast ook internationale bescherming behoevende personen hervestigd via hun eigen nationale regelingen.
- (8) Alleen in 2016 hebben de lidstaten 14 205 vluchtelingen hervestigd, beduidend meer dan de 8 155 in 2015, de 6 550 in 2014 en de 4 000 tot 5 000 per jaar in de periode 2010-2013. Uit deze toename blijkt de meerwaarde en het potentieel van samenwerking en coördinatie op EU-niveau waar het gaat om hervestiging. Ook blijkt uit deze cijfers dat het van belang is hervestiging passend te financieren uit de EU-begroting, aangezien voor de periode 2014-2017 293,3 miljoen EUR is vastgelegd.
- (9) De lidstaten die hun toezeggingen uit hoofde van de huidige regelingen nog niet gestand hebben gedaan, zouden dit onverwijld moeten doen. Toezeggingen die na het aflopen van beide regelingen niet zijn nagekomen, zouden moeten doorschuiven naar de volgende ronde van toezeggingen op het gebied van hervestiging en boven op de nieuwe toezeggingen moeten komen die de lidstaten zullen doen.
- (10) De EU moet ad-hocregelingen voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden gaandeweg vervuilen voor een stabiel kader voor hervestiging naar de EU. Daarom heeft de Commissie in het kader van de hervorming van het EU-asielstelsel het voorstel voor een Uniekader voor hervestiging ⁽¹⁾ gepresenteerd, teneinde personen die internationale bescherming nodig hebben, veilige en legale mogelijkheden te bieden om naar de EU te komen. Voor een efficiënter, billijker en stabiel Europees asiel- en migratiebeleid is het van belang dat voornoemd voorstel snel wordt goedgekeurd.
- (11) Om te waarborgen dat hervestiging ook doorgang vindt zolang er nog geen Uniekader voor hervestiging van toepassing is, verzocht de Commissie de lidstaten op het achtste forum voor herplaatsing en hervestiging van 4 juli 2017 om ambitieuze toezeggingen op het gebied van hervestiging te doen, op basis van de voor deze periode overeengekomen prioriteiten en conform de prognose van de wereldwijde hervestigingsbehoeften voor 2018 van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen (UNHCR).
- (12) Deze aanbeveling heeft ten doel ervoor te zorgen dat hervestigingsinspanningen ook kunnen doorgaan in de periode tussen het einde van de huidige EU-hervestigingsregelingen en het moment waarop het Uniekader voor hervestiging operationeel wordt, alsook om follow-up te geven aan de op 4 juli 2017 gestarte toezeggingronde in het licht van nieuwe behoeften die zich aandienen en die worden beschreven in de prognose van de wereldwijde hervestigingsbehoeften voor 2018 van de UNHCR.
- (13) De aanbeveling strekt tot ondersteuning van de aanhoudende inspanningen van de lidstaten om mensen die internationale bescherming nodig hebben, veilige en legale mogelijkheden te bieden en de bestaande mogelijkheden te verbeteren. Door op te treden overeenkomstig deze aanbeveling, zullen de lidstaten blijk geven van solidariteit met derde landen waar een groot aantal internationale bescherming behoevende personen als ontheemde verkeren, en leveren zij een bijdrage aan internationale hervestigingsinitiatieven en een beter geheel migratiebeheer. De doelstellingen van deze aanbeveling stemmen dan ook overeen met het voorstel voor een Uniekader voor hervestiging.
- (14) De keuze van prioritaire regio's berust op de noodzaak uitvoering te blijven geven aan de Verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016, onder andere via de toekomstige vrijwillige regeling voor toelating op humanitaire gronden (VHAS), door te gaan met hervestiging vanuit Jordanië en Libanon en gevolg te geven aan de aankondiging in het „actieplan inzake de maatregelen om Italië te ondersteunen, om de druk op de route door het centrale Middellandse Zeegebied te verminderen en om de solidariteit te vergroten” ⁽²⁾, nl. door hervestiging vanuit de belangrijkste Afrikaanse landen die langs of aan de migratieroute door het centrale Middellandse Zeegebied liggen, waaronder Libië, Niger, Tsjad, Egypte, Ethiopië en Sudan.
- (15) Het aantal plaatsen dat door de lidstaten naar aanleiding van de op 4 juli 2017 gestarte toezeggingronde is toegezegd, bedroeg op 20 september 14 000. Alle lidstaten zullen meer hun best moeten doen om een bijdrage te leveren aan een gemeenschappelijke inspanning om levens te redden en geloofwaardige alternatieven voor irreguliere verplaatsingen te bieden.
- (16) Wereldwijd is momenteel hervestiging geboden van zo'n 1,2 miljoen mensen en de UNHCR heeft alle landen herhaaldelijk opgeroepen om hun hervestigingsprogramma's geleidelijk uit te breiden, overeenkomstig de voornemens die tot uitdrukking zijn gebracht in de Verklaring van New York voor vluchtelingen en migranten. Tegen deze achtergrond en voortbouwend op de vooruitgang die is geboekt sinds 2015, zou de Unie ten minste 50 000 hervestigingsplaatsen moeten aanbieden met het oog op de toelating van internationale bescherming behoevende onderdanen van derde landen in de periode tot en met 31 oktober 2019.
- (17) Om de lidstaten te ondersteunen bij het halen van dit streefcijfer, zou 500 miljoen EUR uit de begroting van de Unie beschikbaar moeten worden gesteld. Mits wordt voldaan aan de voorwaarden van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF), kunnen lidstaten een forfaitair bedrag van 10 000 EUR ontvangen voor elke persoon die vanuit een prioritaire regio wordt hervestigd.

⁽¹⁾ COM(2016) 468 final.

⁽²⁾ SEC(2017) 339.

- (18) De UNHCR plant een tijdelijk mechanisme voor noodevacuatie van de kwetsbaarste groepen migranten uit Libië. De EU zou samen met andere mondiale actoren aan dit mechanisme moeten bijdragen, zodat het daadwerkelijk lukt om de kwetsbaarste personen die internationale bescherming behoeven en nu in Libië verblijven, toegang te bieden tot hervestigingsmogelijkheden. Aan irreguliere migratie komt pas een einde als er reële alternatieven komen voor gevaarlijke tochten. Bij de beraadslagingen over hun toezeggingen op het gebied van hervestiging zouden de lidstaten dit UNHCR-initiatief dan ook in aanmerking moeten nemen en moeten steunen.
- (19) In een gezamenlijke verklaring over de aanpak van migratie en asiel van 28 augustus 2017 onderkennen de vertegenwoordigers van Frankrijk, Duitsland, Italië en Spanje, de hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid en vicevoorzitter van de Commissie, samen met de vertegenwoordigers van Niger en Tsjaad alsook de voorzitter van de presidentiële raad van Libië, dat het, nu migratie via smokkelaars wordt teruggedrongen, zaak is de hervestiging te organiseren van bijzonder kwetsbare mensen die internationale bescherming nodig hebben.
- (20) De Unie zal met het aanbod van ten minste 50 000 plaatsen voor hervestiging vanuit de prioritaire regio's bijdragen aan de solidariteitsinitiatieven die wereldwijd worden ontplooid ter bevordering van de wettelijke migratiemogelijkheden, waaronder de recente wereldwijde oproep van de UNHCR om 40 000 plaatsen ter beschikking te stellen voor hervestiging vanuit de landen langs de route door het centrale Middellandse Zeegebied in 2018.
- (21) Om de tenuitvoerlegging in het oog te kunnen houden, zouden de lidstaten de Commissie maandelijks moeten melden hoeveel personen er in het kader van hun toezeggingen op hun grondgebied zijn hervestigd en vanuit welke landen de betrokkenen zijn hervestigd.
- (22) De Commissie dient op 31 oktober 2018 de voortgang te evalueren die bij de tenuitvoerlegging van deze aanbeveling is geboekt. Op basis van deze evaluatie en de algehele situatie inzake migratie binnen en buiten de EU kan de lidstaten worden verzocht om hun toezeggingen nogmaals bij te stellen.
- (23) Deze aanbeveling dient te zijn gericht tot de lidstaten. De geassocieerde landen wordt verzocht bij te dragen aan de gemeenschappelijke Europese hervestigingsinspanningen,

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

MEER HERVESTIGINGSPLAATSEN TOEZEGGEN

1. Voortbouwend op de ervaring die is opgedaan met de uitvoering van de huidige EU-hervestigingsregelingen en om de overgangperiode tussen deze regelingen en het Uniekader voor hervestiging te overbruggen, zouden de lidstaten ten minste 50 000 hervestigingsplaatsen moeten aanbieden met het oog op de toelating, tot en met 31 oktober 2019, van internationale bescherming behoevende mensen vanuit derde landen.
2. De lidstaten die in het kader van de op 4 juli 2017 door de Commissie gestarte toezeggingronde voor hervestiging nog geen toezeggingen hebben gedaan, zouden dit uiterlijk op 31 oktober 2017 alsnog moeten doen en de lidstaten die dit al wel hebben gedaan, zouden moeten overwegen om nog meer toezeggingen te doen, teneinde het streefcijfer te halen.
3. De lidstaten zouden hun toezeggingen aldus moeten focussen:
 - a) dat wordt gezorgd voor ononderbroken hervestiging vanuit Turkije van Syriërs, onderdanen van derde landen en staatloze personen die ontheemd zijn geraakt door het conflict in Syrië, ter ondersteuning van de tenuitvoerlegging van de Verklaring EU-Turkije van 18 maart 2016, onder mee via de toekomstige vrijwillige regeling voor toelating op humanitaire gronden (VHAS);
 - b) dat wordt gezorgd voor ononderbroken hervestiging vanuit Libanon en Jordanië;
 - c) dat wordt bijgedragen tot stabilisering van de situatie in het centrale Middellandse Zeegebied door bescherming behoevende personen te hervestigen vanuit Libië, Niger, Tsjaad, Egypte, Ethiopië en Sudan, onder meer door ondersteuning van het tijdelijke UNHCR-mechanisme voor noodevacuatie van de kwetsbaarste groepen migranten uit Libië.
4. De lidstaten wordt verzocht om hun toezeggingen op het gebied van hervestiging zo spoedig mogelijk na te komen, waar nodig in nauwe samenwerking met de UNHCR en met steun van het EASO.

CONTROLE

5. De lidstaten zouden de lidstaten de Commissie maandelijks moeten melden hoeveel personen er in het kader van hun toezeggingen op hun grondgebied zijn hervestigd en vanuit welke landen de betrokkenen zijn hervestigd.

FINANCIËLE STEUN

6. De lidstaten zouden voor het nakomen van de toezeggingen op het gebied van hervestiging, als bedoeld in deze aanbeveling, volop gebruik moeten maken van de 500 miljoen EUR aan financiële steun die beschikbaar is gesteld uit het Fonds voor asiel, migratie en integratie.

EVALUATIE

7. De Commissie zal deze aanbeveling uiterlijk op 31 oktober 2018 evalueren. Op basis van de door de Commissie verrichte evaluatie van deze aanbeveling en rekening houdend met de algehele situatie inzake migratie binnen en buiten de EU, kan de lidstaten worden verzocht om hun toezeggingen nogmaals bij te stellen.

ADRESSATEN

8. Deze aanbeveling is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel, 3 oktober 2017.

Voor de Commissie
Dimitris AVRAMOPOULOS
Lid van de Commissie
