



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 4.6.2004
COM(2004) 410 definitief

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

**INZAKE DE GEREGULEERDE BINNENKOMST IN DE EU VAN PERSONEN DIE
INTERNATIONALE BESCHERMING BEHOEVEN EN DE VERSTERKING VAN
DE BESCHERMINGSCAPACITEIT VAN DE REGIO'S VAN HERKOMST**

"VERBETERING VAN DE TOEGANG TOT DUURZAME OPLOSSINGEN"

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

INZAKE DE GEREGLIEERDE BINNENKOMST IN DE EU VAN PERSONEN DIE INTERNATIONALE BESCHERMING BEHOEVEN EN DE VERSTERKING VAN DE BESCHERMINGSCAPACITEIT VAN DE REGIO'S VAN HERKOMST

"VERBETERING VAN DE TOEGANG TOT DUURZAME OPLOSSINGEN"

Inleiding

1. Deze mededeling is de reactie van de Commissie op punt 26 van de conclusies van de Europese Raad van Thessaloniki van 19 en 20 juni 2003 waarin de Europese Raad de Commissie verzocht *"alle parameters te onderzoeken om te zorgen voor een beter gereguleerde en beheerde inreis in de EU van personen die internationale bescherming behoeven, en methoden en middelen te onderzoeken om de beschermingscapaciteit van de regio's van oorsprong op te voeren, zulks met het oog op een vóór juni 2004 aan de Raad voor te leggen compleet verslag waarin maatregelen worden voorgesteld en ook ingegaan wordt op de juridische implicaties"*.
2. In de mededeling van de Commissie *"Over het gemeenschappelijk asielbeleid en de Agenda voor bescherming"* (Tweede verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van mededeling COM(2000) 755 def. van 22 november 2000) van maart 2003 (hierna: de mededeling van maart 2003) kwam de vraag aan de orde of de lidstaten de aanzienlijke personele en financiële middelen die worden uitgegeven aan de opvang van migranten tijdens soms langdurige procedures die vaak uitmonden in een afwijzing die in beginsel tot terugkeer moet leiden, niet beter kunnen besteden. Volgens deze mededeling vormen deze factoren een ernstige bedreiging voor het instituut asiel en meer in het algemeen voor de Europese humanitaire traditie, en vragen zij om duidelijke structurele oplossingen. De conclusie luidt dat om in een uitgebreide Unie tot een beter asielbeheer te komen, drie bijkomende doelstellingen moeten worden nagestreefd: verbetering van de kwaliteit van de besluiten in de Europese Unie; consolidatie van de beschermingsfaciliteiten in de regio van herkomst en behandeling van beschermingsverzoeken zo dicht mogelijk bij de behoefte en de regeling van een veilige toegang tot de Europese Unie voor sommigen van diegenen die internationale bescherming nodig hebben.
3. In de mededeling van de Commissie van 3 juni 2003 *"Naar toegankelijker, rechtvaardiger en beter beheerde asielstelsels"* (COM(2003) 315 def.) (hierna: de mededeling van juni 2003) worden de ernstige en structurele tekortkomingen van het bestaande stelsel van internationale bescherming nader onderzocht. In deze mededeling wordt gewezen op het ernstige gebrek aan evenwicht dat ontstaat in de EU, waar de lidstaten belangrijke bedragen besteden aan de behandeling van asielaanvragen in de EU, waar de meeste asielaanvragers niet in aanmerking komen voor internationale bescherming, terwijl de meeste vluchtelingen – waarschijnlijk ook de meest kwetsbaren – in slechte omstandigheden in hun regio van herkomst

blijven. De conclusie luidt dat er bijgevolg nieuwe wegen moeten worden gezocht ter aanvulling van de gefaseerde aanpak van Tampere, die tot de eerste fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel moeten leiden.

4. In de mededeling van juni 2003 is deze nieuwe benadering met drie specifieke, maar complementaire beleidsdoelstellingen onderbouwd: 1) de ordelijke en geregulariseerde binnenkomst in de EU uit de herkomstregio van personen die internationale bescherming nodig hebben; 2) het delen van lasten en verantwoordelijkheden binnen de EU en met de herkomstregio's zodat deze zo snel mogelijk doeltreffende bescherming kunnen bieden die zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften van personen die internationale bescherming nodig hebben, en 3) de ontwikkeling van een geïntegreerde benadering voor een efficiënte en afdwingbare besluitvorming inzake asiel en efficiënte en afdwingbare terugkeerprocedures. In de mededeling van juni 2003 worden deze doelstellingen beschouwd als een aanvulling van de eerste fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, waartoe in Tampere is opgeroepen. Tegelijk met deze mededeling komt de Commissie ook met een mededeling over de wijze waarop de EU de snelheid en doeltreffendheid van de asielstelsels verder kan waarborgen door een uniforme asielprocedure te ontwikkelen.
5. De drie in de mededeling van juni 2003 aangegeven doelstellingen zijn alle even belangrijk, zijn onderling verbonden en vullen elkaar inhoudelijk aan. Globaal hebben zij tot doel de vastgestelde tekortkomingen van de huidige asielstelsels te verhelpen en de publieke steun voor zowel het asielstelsel als de bescherming van vluchtelingen meer in het algemeen te herstellen en te vergroten. In de mededeling van juni 2003 wordt voorgesteld deze nieuwe benadering stapsgewijze in te voeren. Eerst moeten voorbereidende acties worden opgezet om te onderzoeken wat kan worden ondernomen; deze moeten worden gevolgd door concretere voorstellen voor uit te voeren programma's en projecten, onder meer deelname aan door de UNHCR geleide globale actieplannen en programma's en projecten in het kader van de initiatieven "*Agenda voor bescherming*" en "*Verdrag +*" van de UNHCR, die er beide op zijn gericht het internationale beschermingsstelsel aan te passen en te versterken.
6. In de resolutie van 1 april 2004 over de mededeling van maart 2003 en de mededeling van juni 2003 dringt het Europees Parlement bij de Europese Unie aan op resolute behandeling van en inzet voor een nieuwe benadering van internationale bescherming die enerzijds is gebaseerd op een beter beheer van de toegang van personen die internationale bescherming behoeven op het grondgebied van de lidstaten en anderzijds op de duidelijke vaststelling van passende reacties op de behoefte aan bescherming in de regio's van herkomst van de vluchtelingen. Het Europees Parlement is ook van oordeel dat het gezien de tekortkomingen van de huidige asielstelsels noodzakelijk is nieuwe wegen te onderzoeken en een nieuwe aanvullende benadering te ontwikkelen van deze asielstelsels, die het mogelijk zou maken te komen tot een werkelijke verdeling van lasten en verantwoordelijkheden, om een beter beheer te verzekeren van de stromen asielzoekers en te komen tot beter beheerde, beter toegankelijke en rechtvaardiger asielsystemen. Ten dien einde verklaarde het Europees Parlement dat een nieuwe aanvullende benadering van de huidige asielstelsels gebaseerd moet zijn op de geregulariseerde binnenkomst vanuit de regio van herkomst in de EU van personen die internationale bescherming nodig hebben, middels een hervestigingsregeling in communautair verband die bestaat in

het overbrengen op het grondgebied van de Unie van vluchtelingen die uit een eerste land van opvang komen, waarvoor een wetgevingsinstrument moet worden gecreëerd alsook een specifiek financieel onderdeel in het nieuwe Europese Vluchtelingenfonds.

7. De recente daling van het aantal asielaanvragen in Europa doet niets af aan het belang van de twee in Thessaloniki vastgestelde doelstellingen. Een vermindering van het aantal asielzoekers in de EU betekent niet noodzakelijk dat de aantallen vluchtelingen en personen die internationale bescherming nodig hebben op mondiaal niveau in totaal afnemen en het is duidelijk dat er in de wereld nog talrijke regio's en landen zijn waar schendingen van de mensenrechten en de daaruit voortvloeiende ontheemding leiden tot gevallen van een langdurig vluchtelingenbestaan, waarbij bovendien circa 85% van de betrokken personen wordt opgevangen door de buurlanden in de regio's van herkomst die over te weinig middelen beschikken. Ook de asielstatistieken geven nog steeds aan dat de meeste asielaanvragen in de EU niet voldoen aan de criteria voor internationale bescherming. Volgens de statistieken die door de lidstaten in het kader van Europees Vluchtelingenfonds werden ingediend, werd voor 78 633 van de 360 541 aanvragen in 2000 een positieve beslissing genomen (21%); voor 73 746 van de 345 332 in 2001 (21%); voor 52 128 van de 308 787 in 2002 (17%) en ten slotte voor 25 880 van de 192 225 aanvragen (12%) uit 8 landen. Deze cijfers betreffen zowel de vluchtelingenstatus als de subsidiaire beschermingsstatus. Het blijft derhalve dringend noodzakelijk het internationale beschermingsstelsel om te vormen teneinde het beter toegankelijk, beter beheerd en bovenal rechtvaardiger te maken. Het is vanuit dat oogpunt dat deze mededeling moet worden gelezen. Een beter gereguleerde binnenkomst en een versterkte beschermingscapaciteit zijn immers geen einddoelen op zich, maar veeleer voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om te garanderen dat het internationale beschermingsstelsel naar behoren werkt.
8. In deze mededeling worden aanbevelingen voor een meer concrete verwezenlijking van het mandaat van Thessaloniki gedaan, maar een dergelijke ambitieuze onderneming bestrijkt onvermijdelijk een ruimer gebied dan uitsluitend immigratie- en asielkwesties. De rol van derde landen in de regio van herkomst is duidelijk ook hier van groot belang en het partnerschap en de steun van deze landen zijn absoluut noodzakelijk voor het welslagen van elk beleid dat zich met deze migratiestromen bezighoudt. Hoewel de terugkeer van vluchtelingen duidelijk de meest wenselijke duurzame oplossing is voor alle betrokkenen en de EU maatregelen moet nemen om het migratievraagstuk bij de wortel aan te pakken en tot een dergelijke oplossing te komen, moet ook ten volle gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden tot lokale integratie in het land van toevlucht in de regio en hervestiging in een EU-land. In deze mededeling worden daarom aanbevelingen gedaan over de wijze waarop de beschermingscapaciteiten kunnen worden versterkt om een zo goed mogelijk gebruik te maken van de kansen die door de drie mogelijkheden worden geboden en wordt tevens een hervestigingsregeling voor de hele EU voorgesteld waarbij de aandacht meer specifiek naar de derde mogelijke duurzame oplossing gaat. Een dergelijke hervestigingsregeling zou er ook toe bijdragen de bescherming in de regio's te versterken, aangezien de beschermingscapaciteit van een derde land in de regio van herkomst door een billijker verdeling van het aantal vluchtelingen zou kunnen worden verhoogd, omdat deze landen over meer middelen zouden beschikken om die personen op hun grondgebied te beschermen die geen behoefte hebben aan

hervestiging. Als zodanig zou hervestiging een waardevol onderdeel vormen van elke partnerschapsovereenkomst met een derde land. Zoals de Hoge Commissaris tijdens de forumbijeenkomst van 12 maart 2004 verklaarde: *"Een overtuigende inspanning met het oog op de hervestiging van een flink aantal vluchtelingen uit staten die grote aantallen van hen gedurende lange tijd onderdak bieden, kan leiden tot een grotere capaciteit en bereidheid om de overblijvende vluchtelingen te blijven beschermen en andere duurzame oplossingen voor hen te vinden"*.

9. De Hoge Commissaris heeft ook aangedrongen op nieuwe overeenkomsten in het kader van het initiatief "Verdrag +", om het Vluchtelingenverdrag aan te vullen en te helpen vluchtelingen te beschermen en duurzame oplossingen te vinden in de regio's van herkomst. De bedoeling is gebruik te maken van afspraken die door staten zijn gemaakt en verplichtingen die door hen zijn aangegaan in het kader van multilaterale overeenkomsten die een oplossing moeten bieden voor specifieke gevallen, met name door middel van globale actieplannen. De UNHCR is van mening dat deze nieuwe regelingen, die de vorm van multilaterale (speciale regelingen) zouden krijgen, globale actieplannen zouden kunnen omvatten om te zorgen voor doeltreffende en voorspelbare antwoorden op grootschalige vluchtelingensituaties, onder meer door middel van aanvullende ontwikkelingshulp die erop is gericht de lasten eerlijker te verdelen en de zelfstandigheid van vluchtelingen en remigranten te bevorderen in landen die grote aantallen vluchtelingen opvangen; van multilaterale verbintenissen op het gebied van de hervestiging van vluchtelingen en het duidelijker vaststellen van de rol en de verantwoordelijkheden van de landen van herkomst, doorreis en bestemming met betrekking tot onregelmatige secundaire migratiestromen.
10. Tijdens de besprekingen in de door het UNHCR opgerichte werkgroep inzake hervestiging ging de aandacht hoofdzakelijk naar het strategische gebruik van de hervestiging en het UNHCR heeft een globale hervestigingsstrategie ontwikkeld, die is gebaseerd op de links tussen het initiatief "Verdrag +" en het strategische gebruik van de hervestiging. In het onderdeel hervestiging van "Verdrag +" is een multilateraal kader van regelingen inzake hervestiging opgesteld, dat zal worden opgenomen in globale "speciale regelingen" om specifieke (vaak langdurige) vluchtelingensituaties aan te pakken.
11. Deze mededeling is ingedeeld in vier hoofdstukken. In hoofdstuk I wordt ingegaan op de eerste doelstelling van punt 26 van de conclusies van de Europese Raad van Thessaloniki, namelijk de noodzaak om *"alle parameters te onderzoeken om te zorgen voor een beter gereguleerde en beheerde inreis in de EU van personen die internationale bescherming behoeven"*. In hoofdstuk II wordt de tweede doelstelling van punt 26 van de conclusies behandeld, namelijk de noodzaak om *"methoden en middelen te onderzoeken om de beschermingscapaciteit van de regio's van oorsprong op te voeren"*. In hoofdstuk III wordt onderzocht hoe concreet uitvoering kan worden gegeven aan het duidelijke verzoek van de Europese Raad van Thessaloniki om een geïntegreerde, gedifferentieerde, evenwichtige, flexibele en aan specifieke situaties aangepaste aanpak van asiel- en migratiekwesities, waarin zowel de mechanismen die een beter gereguleerde inreis in de EU garanderen van personen die internationale bescherming nodig hebben als de versterking van de beschermingscapaciteit van de regio's van herkomst een sleutelrol spelen. In hoofdstuk IV ten slotte worden de conclusies van deze mededeling geformuleerd en wordt aangegeven op welke manier het best vooruitgang kan worden geboekt.

Hoofdstuk I

Eerste doelstelling van punt 26 van de conclusies: "alle parameters te onderzoeken om te zorgen voor een beter gereguleerde en beheerde inreis in de EU van personen die internationale bescherming behoeven"

Beleidskader van de EU

12. Een belangrijke, vaak gestelde vraag in het kader van ons immigratie- en asielbeleid is hoe op doeltreffender wijze kan worden georganiseerd wie de EU mag binnenkomen en in welke omstandigheden. De Raad van Thessaloniki heeft zich ten doel gesteld in het kader van de ontwikkeling naar een toegankelijker, rechtvaardiger en beter beheerd asielstelsel te zorgen voor een beter gereguleerde en beheerde inreis in de EU. De lidstaten onderzoeken reeds lang de mogelijkheden om asielverzoeken buiten de EU te behandelen als een middel zowel om sneller internationale bescherming te kunnen bieden aan diegenen die er het meeste behoefte aan hebben als om een beter gereguleerde en beheerde inreis in de EU te garanderen. In de mededeling van november 2000 "*Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend*" stelde de Commissie dat de behandeling van het verzoek om bescherming in de regio van herkomst en de vergemakkelijking van de binnenkomst van vluchtelingen op het grondgebied van de lidstaten door een hervestigingsmechanisme instrumenten zijn die snel toegang tot bescherming bieden en voorkomen dat vluchtelingen het slachtoffer worden van netwerken van illegale immigratie en mensensmokkel of soms een aantal jaren moeten wachten voordat zij de vluchtelingenstatus krijgen. In genoemde mededeling wordt ook onderstreept dat deze optie slechts kan worden gekozen als aanvulling en niet ten koste kan gaan van de correcte behandeling van individuele verzoeken in het kader van spontane binnenkomst in de EU.
13. Teneinde deze kwesties beter te kunnen uitdiepen, heeft de Commissie twee studies besteld over de mogelijkheden om asielverzoeken buiten de EU te behandelen, namelijk *de studie betreffende de haalbaarheid van de behandeling van asielaanvragen buiten de Europese Unie tegen de achtergrond van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en de doelstelling van een gemeenschappelijke asielprocedure* (gepubliceerd in maart 2003), en *de studie over de mogelijkheid om in de EU-lidstaten of op het niveau van de EU hervestigingsregelingen uit te werken in het kader van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en het doel van een gemeenschappelijke asielprocedure* (gepubliceerd in mei 2004).
14. De eerste van deze beide studies is toegespitst op de mogelijkheden die de lidstaten worden geboden door regelingen voor beschermde toegang. Onder regelingen voor beschermde toegang worden de procedures verstaan waardoor een niet-ingezetene zich met een verzoek om asiel of om een andere vorm van internationale bescherming tot de potentiële staat van ontvangst kan wenden buiten het grondgebied van deze staat en een verblijfsvergunning kan verkrijgen ingeval het antwoord op dat verzoek, voorlopig of definitief, positief is. De tweede studie betreft de hervestiging van vluchtelingen, wanneer zij van een eerste gastland worden overgebracht naar een tweede land, waar zij bepaalde beschermingswaarborgen genieten, onder meer op het gebied van verblijf, en uitzicht hebben op integratie en autonomie. Het belang van

hervestigingsmethoden in het kader van het delen van de verantwoordelijkheid voor het beheer van vluchtelingen met derde landen, inclusief landen van eerste opvang, werd door de Commissie ook onderstreept in de mededelingen van maart en van juni 2003.

15. In oktober 2003 organiseerde het Italiaanse voorzitterschap van de EU in Rome een studiebijeenkomst over de verwezenlijking van de eerste doelstelling van punt 26 van de conclusies van de Europese Raad van Thessaloniki, namelijk op welke wijze kan worden gezorgd voor een beter gereguleerde en beheerde inreis in de EU. Tijdens de studiebijeenkomst werden zowel hervestiging als regelingen voor beschermde toegang onderzocht als methoden om voor een beter gereguleerde en beheerde inreis in de EU te zorgen. Op de studiebijeenkomst heeft de Commissie haar zienswijze uiteengezet over de voordelen van een gereguleerde binnenkomst in de EU van personen die internationale bescherming nodig hebben. De Commissie onderstreepte dat indien zo snel mogelijk en zo dicht mogelijk bij de betrokkenen een veilige en legale toegang tot bescherming kan worden geboden, diegenen die bescherming nodig hebben mensenhandelaars niet langer duizenden euro's voor een gevaarlijke en illegale reis naar de EU zouden hoeven te betalen. Zij zouden dan evenmin nog het hoofd moeten bieden aan een lange periode van onzekerheid terwijl hun aanvraag wordt behandeld. Hierdoor zou aan de landen in de regio's van herkomst ook een sterk signaal worden gegeven dat de landen van de EU bereid zijn een deel van de verantwoordelijkheid voor de ontheemden in die regio's op zich te nemen.
16. Volgens de Commissie zou de gereguleerde binnenkomst van personen die internationale bescherming nodig hebben ook een doeltreffend instrument vormen ter **bestrijding van gevoelens van racisme en vreemdelingenhaat**, aangezien de steun van de openbare opinie voor personen wier aanvraag buiten de EU positief is beoordeeld en die zich vervolgens in de EU mogen vestigen, vermoedelijk zou toenemen. Dat wijkt in aanzienlijke mate af van de huidige situatie, waarin wordt vastgesteld dat de meeste personen die asiel aanvragen geen enkele vorm van internationale bescherming nodig hebben. Het onduidelijke beeld dat de openbare opinie van deze groep heeft, vormt een bedreiging voor de geloofwaardigheid van het instituut asiel. Ter illustratie van de impact ervan kan het voorbeeld van de humanitaire evacuatie van Kosovo worden aangehaald. Hoewel de beschermingsbehoeften verschilden en de situatie anders was, bestaat er een schril contrast tussen de wijze waarop deze ontheemden door de verschillende landen van de EU en hun burgers werden onthoofd en de dubbelzinnige en vaak vijandige wijze waarop vele asielzoekers die illegaal en in moeilijke omstandigheden in de EU aankomen, thans worden ontvangen. Dit verschil is gemakkelijk te verklaren: het publiek had er toen vertrouwen in dat de personen die werden geëvacueerd duidelijk behoefte hadden aan bescherming, terwijl een dergelijke zekerheid op dit moment niet bestaat.
17. De Commissie onderstreepte op de studiebijeenkomst dat de legale, gereguleerde en beheerde binnenkomst in de EU het de lidstaten in het algemeen mogelijk zou maken de komst van personen die behoefte hebben aan internationale bescherming te voorzien. Dit kan een aantal voordelen hebben voor de **planning**, met name op het gebied van de huisvesting en de onvermijdelijke financiële consequenties. Het zou ook veel gemakkelijker zijn om op de behoeften afgestemde integratieprogramma's voor specifieke categorieën van vluchtelingen op te stellen als een land van tevoren zou weten wie op zijn grondgebied zal binnenkomen om er te blijven. Ook uit

veiligheidsoogpunt verdient het de voorkeur dat de identiteit en de antecedenten van personen aan wie fysieke toegang wordt verleend tot het grondgebied van de EU en er zich mogen vestigen, vooraf zijn onderzocht.

18. Op de studiebijeenkomst werd het idee van een hervestigingsprogramma op het niveau van de Europese Unie beschouwd als een potentieel zeer nuttig beleidsinstrument dat het, indien het strategisch wordt gebruikt in het kader van een globale aanpak, mogelijk maakt i) een coherent geheel van oplossingen voor vluchtelingensituaties, met name langdurige, uit te werken ii) beschermingscapaciteit te creëren en te versterken in de regio's van herkomst en iii) een alternatief te bieden voor onregelmatige secundaire migratiestromen van personen die geen doeltreffende bescherming in het land van eerste opvang kunnen krijgen alsmede van de met deze vorm van migratie gepaard gaande criminele activiteiten.
19. Op de studiebijeenkomst werd voorts geconcludeerd dat hervestiging een onontbeerlijk en essentieel onderdeel is van het internationale beschermingsstelsel, waardoor reeds vele levens zijn gered; dat hervestiging personen die buiten hun regio van herkomst internationale bescherming nodig hebben, ook in noodsituaties, onmiddellijk toegang tot bescherming geeft en onmiddellijk toegang tot duurzame oplossingen biedt. Hervestiging maakt het ook mogelijk vast te stellen welke de meest kwetsbare en bescherming behoevende personen zijn, draagt bij tot een beter gereguleerde en beheerde binnenkomst, en geeft de staten de mogelijkheid om vóór de binnenkomst veiligheidscontroles en medische onderzoeken te verrichten. Hervestiging maakt voorts een betere planning en een beter beheer van de middelen mogelijk en vergemakkelijkt de snelle integratie van vluchtelingen. Van belang is ook dat op de studiebijeenkomst werd geconcludeerd dat hervestiging een positieve impact heeft op de integriteit en de geloofwaardigheid van het instituut asiel.
20. Tijdens de studiebijeenkomst werd vastgesteld dat regelingen voor beschermde toegang een aantal voordelen hebben, met name het feit dat snel en doeltreffend bescherming kan worden geboden, vooral aan diegenen die wellicht onmiddellijk en dringend bescherming behoeven, en dat dergelijke procedures ten opzichte van de territoriale asielprocedures kosten- en tijdsbesparend zijn. De nadelen ervan hebben in het bijzonder te maken met de hoogte van de vereiste middelen voor een snelle behandeling van de aanvragen alsmede met het feit dat het moeilijk is om rechtstreeks contact te leggen met degenen die beslissingsbevoegdheid hebben op asielgebied en dat toegang tot rechtsbijstand moeilijk (of onmogelijk) is. De nadruk werd er ook op gelegd dat eventuele uitvoeringsinstrumenten als kenmerken ruimte voor eigen beoordeling en flexibiliteit moeten hebben.
21. Het voorzitterschap heeft de Commissie verzocht "de conclusies van de studiebijeenkomst in aanmerking te nemen bij de opstelling van haar complete verslag over een beter gereguleerde en beheerde inreis in de Europese Unie van personen die internationale bescherming behoeven, zoals in punt 26 van de conclusies van de Europese Raad van Thessaloniki werd gevraagd". De Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van november 2003 heeft daarvan nota genomen.

Voorgestelde beleidsmaatregelen

22. Wat de drie duurzame oplossingen voor vluchtelingen betreft die door het UNHCR zijn vastgelegd in de Agenda voor bescherming en zoals door het Uitvoerend Comité

van het UNHCR is herhaald in conclusie 20 (i) van 2003, wordt hervestiging als minder belangrijk beschouwd dan vrijwillige terugkeer, de oplossing waaraan door de meeste landen van opvang veruit de voorkeur wordt gegeven, en lokale integratie (de andere twee duurzame oplossingen), ten dele wegens de impact die hervestigingsregelingen ingevolge hun kleinschaligheid op de totale cijfers kunnen hebben. Hervestiging is echter per definitie een vorm van gereguleerde en ordelijke binnenkomst in de EU en zou een belangrijke, zij het beperkte, rol kunnen spelen in het kader van het gemeenschappelijk asielbeleid van de EU. Om de hiervoor uiteengezette redenen is de Commissie van mening dat er goede gronden zijn om te kiezen voor een aanpak op het niveau van de Europese Unie op dit gebied en om een **hervestigingsregeling op het niveau van de EU vast te stellen**. Hierna wordt een kort overzicht gegeven van de verschillende sleutelementen van een **hervestigingsregeling voor de EU**.

Context

23. De impact van een gerichte en alomvattende aanpak die is afgestemd op een beperkt, maar constant aantal specifieke gevallen en is aangepast aan de specifieke **situaties waarin hervestiging nodig wordt geacht**, zou aanzienlijk kunnen zijn en het is in die context dat de Commissie voorstelt uiteindelijk een hervestigingsregeling op het niveau van de EU vast te stellen. De medewerking van het UNHCR bij de selectie en toewijzing van bepaalde contingenten zou uiteraard cruciaal zijn. Een dergelijke regeling zou ook een onmisbaar onderdeel vormen van een globale aanpak voor de samenwerking met derde landen op het gebied van asiel en migratie. Zij zou het mogelijk maken op korte termijn het mandaat van Thessaloniki te verwezenlijken, aangezien een dergelijke regeling per definitie zou leiden tot een ordelijke en gereguleerde binnenkomst in de EU en, in combinatie met andere elementen van een meer algemene aanpak, een verbetering van het vermogen van de EU om de strijd tegen de mensenhandel aan te binden.

Rechtsgrond

24. Er zijn meerdere mogelijkheden waaruit kan worden gekozen wat de vorm van een rechtsinstrument inzake hervestiging betreft. Een algemeen procedureel raamwerk inzake hervestiging zou de grondslag kunnen vormen voor op specifieke situaties toegesneden, op bijzondere groepen gerichte regelingen in het kader van de bredere aanpak die door de Gemeenschap ten aanzien van een bepaalde regio of een specifiek derde land wordt gehanteerd. Hierdoor zou een grotere flexibiliteit worden mogelijk gemaakt dan het geval zou zijn bij een jaarprogramma in het kader waarvan een vast aantal bevestigingsplaatsen wordt toegewezen.

Toepassing

25. Het basisbeginsel van een EU-hervestigingsregeling zou het aanvullende karakter van hervestiging zijn en het feit dat deze de verplichtingen van de lidstaten onverlet laat om asielaanvragen eerlijk te behandelen en op hun grondgebied bescherming te bieden overeenkomstig het internationale recht. De sleutelwoorden van een dergelijke regeling zouden zijn "flexibiliteit" en "op specifieke situaties gericht". Dit betekent dat een EU-hervestigingsregeling zou kunnen worden aangepast aan de verschillende algemene behoeften van de vluchtelingen, met name in geval van langdurige vluchtelingensituaties in verschillende regio's, alsmede aan de capaciteit

van de lidstaten om in bepaalde jaren bepaalde aantallen asielzoekers te hervestigen. Een dergelijke regeling zou door de EU alleen waar nodig en in partnerschap met het derde land worden aangeboden, gelet op de bijzondere omstandigheden van de beoogde langdurige vluchtelingensituatie en/of situaties die tot een vluchtelingenprobleem kunnen leiden, waarin duidelijk is geworden dat duurzame oplossingen moeten worden gevonden, daaronder begrepen de hervestiging van een specifieke bevolkingsgroep of van een deel daarvan. Uiteraard zou de meerwaarde van een dergelijke regeling, zowel in termen van schaalvoordelen als van het politieke gewicht dat zij in de schaal zou leggen in het kader van een globale partnerschapsregeling met de landen in de regio, toenemen naarmate het aantal aangeboden hervestigingsplaatsen groter is.

Toepassingsgebied

26. Hoewel alle lidstaten aan een hervestigingsregeling op het niveau van de Unie zouden deelnemen, zou deze deelname flexibel van aard zijn. De lidstaten die momenteel hervestigingsprogramma's toepassen zouden ertoe worden aangemoedigd om zich erop voor te bereiden een bepaald aantal plaatsen te reserveren, waarvan strategisch gebruik zou worden gemaakt in het kader van de EU-hervestigingsregeling, **of deze programma's te blijven toepassen terwijl zij tegelijk ten volle deelnemen aan de EU-regeling en de rijke ervaring die zij hebben opgedaan met de andere lidstaten delen.** Deze regeling zou alleen indien nodig worden toegepast als onderdeel van een omvattende reactie op een bepaalde vluchtelingensituatie. De landen die momenteel geen hervestigingsregeling toepassen, zouden ertoe worden aangemoedigd op ad-hocbasis deel te nemen of zelfs alleen tot de financiering bij te dragen (er andere lidstaten aldus wellicht toe aanmoedigend aan hervestiging mee te werken). Aangezien hervestiging één element zou zijn in het kader van een ruimere reactie van de Gemeenschap op een bijzondere, gerichte, langdurige vluchtelingensituatie, zou de rol die zij in het kader daarvan speelt en de meerwaarde ervan een duidelijke aansporing zijn voor alle lidstaten om eraan deel te nemen.

Doelstellingen

27. De algemene **bewegreden** die ten grondslag ligt aan de hervestiging in de EU van personen die internationale bescherming nodig hebben, hangt samen met de humanitaire traditie van de EU en haar lidstaten, dat veiligheid en een toevluchtsoord wordt geboden aan diegenen die op de vlucht zijn voor vervolging. Het voornaamste **doel** is internationale bescherming te verschaffen en een duurzame oplossing te bieden aan diegenen die daaraan werkelijk behoefte hebben en hun gereguleerde binnenkomst in de EU te vergemakkelijken, alsmede solidariteit te betuigen met en de lasten te delen van de landen in de regio's van herkomst die met langdurige vluchtelingensituaties te maken hebben. Het algemene effect van een EU-hervestigingsregeling op de internationale beschermingsregeling op mondiaal niveau zou uiteraard worden beperkt door het aantal betrokken personen, maar als er op strategische wijze gebruik van wordt gemaakt, zou een dergelijke regeling duurzame oplossingen kunnen opleveren die anders in een langdurige vluchtelingensituatie niet beschikbaar zouden zijn, en een meerwaarde en een groter gewicht geven aan de maatregelen die terzelfder tijd worden genomen om die situatie te verhelpen.

Streefcijfers

28. De Commissie zal in een toekomstig voorstel voor een EU-hervestigingsregeling waarschijnlijk voorstellen veeleer **streefcijfers** dan quota of maxima vast te stellen. Dergelijke streefcijfers bieden de meeste kans op succes, omdat zij flexibeler zijn. In een toekomstig kader voor een eventuele EU-hervestigingsregeling zou een jaarlijks streefcijfer voor het aantal hervestigingen op het niveau van de EU worden vastgesteld. Een dergelijk streefcijfer zou aanvankelijk evenwel niet bindend zijn en de lidstaten zouden zelf hun eigen streefcijfer voor het aantal hervestigingen moeten vaststellen. Bij de *richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen* is het concept "dubbele vrijwilligheid" ingevoerd. Daarnaast zouden ook streefcijfers voor financiële bijstand of de feitelijke fysieke hervestiging van personen door de lidstaten kunnen worden overwogen. Wanneer de betrokken personen zich liever naar een bepaalde lidstaat te begeven dan naar een andere en die lidstaat bereid is hen op te vangen, eventueel in ruil voor financiële bijstand, zou dit er uiteraard toe kunnen bijdragen dat een streefcijfer op EU-niveau wordt gehaald. De streefcijfers zouden ook worden vastgesteld rekening houdend met de strategische overwegingen die aan een meer algemene aanpak ten grondslag liggen. Zij zouden ook op specifieke gevallen zijn gericht en bedoeld om een specifiek probleem in het kader van een langdurige vluchtelingensituatie op te lossen.

Criteria

29. Hervestiging moet hoofdzakelijk gericht zijn op personen die voor internationale bescherming in aanmerking komen overeenkomstig de criteria die zijn omschreven en neergelegd in de *richtlijn van de Raad betreffende minimumnormen voor de erkenning en de status van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven* (de "richtlijn betreffende de erkenning van vluchtelingen"). De selectie van personen voor hervestiging zou op grond van verscheidene criteria kunnen plaatshebben: het zou met name kunnen gaan om de hervestiging van groepen personen waarvan is vastgesteld dat zij internationale bescherming nodig hebben en door de lidstaten worden geacht in aanmerking te komen voor hervestiging in het kader van de EU-hervestigingsregeling. Er zou ook kunnen worden overwogen dat de EU een specifieke verantwoordelijkheid op zich neemt voor kwetsbare groepen vluchtelingen of voor vluchtelingen die integratieproblemen hebben in het betrokken derde land (bijvoorbeeld slachtoffers van foltering of van seksueel geweld, mensenrechtenactivisten, leden van specifieke etnische, religieuze of andere groepen die in het land van toevlucht worden gediscrimineerd), maar die vergelijkenderwijs een grotere kans op integratie en bescherming hebben in een lidstaat van de EU. Door de immigratiediensten van de EU-lidstaten tijdens bezoeken aan de regio van herkomst gevoerde gesprekken zouden een essentieel onderdeel vormen van het besluitvormingsproces – hoewel dergelijke gesprekken in bepaalde noodgevallen misschien niet mogelijk zijn. Deze bezoeken zouden de besluitvormers helpen de situatie in de regio te begrijpen, hetgeen bij de besluitvorming over zowel hervestiging als asiel van nut kan zijn.

Juridische implicaties

30. Bij de beslissing of een persoon al dan niet in aanmerking komt voor hervestiging in het kader van een eventuele EU-regeling, moeten twee punten in overweging worden genomen. Komt die persoon in aanmerking voor internationale bescherming? Maakt hij deel uit van de doelgroep die wordt geacht voor selectie in aanmerking te komen? Hoe de selectiecriteria zullen worden geformuleerd, zal in een toekomstig voorstel worden behandeld, doch de toepassing van dergelijke criteria kan juridische implicaties hebben. Ook over de vraag hoe op billijke wijze kan worden omgegaan met de misnoegdheid van personen die niet voor hervestiging zijn geselecteerd en de reden om een duurzame oplossing aan een specifieke groep personen maar niet aan een andere voor te stellen, ook al bevinden beide groepen zich in een vergelijkbare situatie, moet zorgvuldig worden nagedacht. Er moet tevens in gedachten worden gehouden dat de selectie op een specifieke doelgroep of een specifiek geval zal zijn toegespitst. De selectiecriteria kunnen in de vorm van gemeenschappelijke selectiecriteria voor de EU of als specifieke criteria voor een lidstaat worden vastgesteld in het kader van een ruim, flexibel programma op het niveau van de EU. Er zijn ook juridische consequenties verbonden aan de tenuitvoerlegging van statusbepalingsprocedures in een derde land, in het bijzonder wanneer dat in het kader van een EU-instrument gebeurt.

Operationele implicaties

31. Een eventuele EU-regeling zou oriëntatieprogramma's moeten omvatten waaraan vóór het vertrek in het land van opvang zou worden deelgenomen en die ertoe zouden bijdragen bij de vluchtelingen realistische verwachtingen te wekken en hen zouden voorbereiden op de toekomst die hen wacht. Zij zou ook een bepaling moeten omvatten inzake vóór het vertrek uit te voeren veiligheidscontroles, die het ook gemakkelijker zouden maken personen die niet voor internationale bescherming in aanmerking komen omdat zij onder de uitsluitingsbepalingen van de richtlijn betreffende de erkenning van vluchtelingen vallen, van de hervestigingsprogramma's uit te sluiten. Het vervoer van de personen die voor hervestiging in de EU zijn geselecteerd, zou kunnen worden georganiseerd door de IOM, die een langdurige ervaring op dit gebied heeft.
32. In het begin zou voor een hervestigingsregeling op het niveau van de EU het voorbeeld kunnen worden gevolgd van een aantal Europese hervestigingslanden, waarbij het UNHCR een sleutelrol speelt bij de voorbereiding en de toewijzing van de dossiers aan een hervestigingsland voor selectie. In bepaalde omstandigheden zouden ook rechtstreekse aanvragen kunnen worden toegestaan en daarbij zou een rol kunnen worden gespeeld door de NGO's. In het kader van het programma van de VS inzake de opvang van vluchtelingen bijvoorbeeld worden zich ter plaatse bevindende NGO's waarmee een contract wordt gesloten of de IOM ermee belast de dossiers op het terrein te behandelen en te completeren voordat het gesprek met de immigratiedienst plaatsheeft. Deze organisaties wijzen zaken niet als zodanig toe, maar maken het gemakkelijker om deze te behandelen.
33. Ook de kwestie van het verlenen van **technische bijstand** aan de deelnemende lidstaten moet worden onderzocht. Bij het verlenen van dergelijke bijstand zou het onder meer kunnen gaan om de voorbereiding, de toewijzing en de selectie van hervestigingsdossiers, en om de toewijzing van een bepaald dossier aan een bepaalde

lidstaat binnen een overeengekomen samenwerkingskader. Een plannings- en coördinatiesysteem zou onder meer kunnen bijdragen tot de vaststelling van de beleidsdoelstellingen en de werkmethoden voor een eventuele regeling binnen de overeengekomen parameters en op grond van de werkwijze die op internationaal niveau de beste wordt geacht. Door middel van dit systeem zou kunnen worden toegezien op de tenuitvoerlegging van een regeling en zouden de resultaten daarvan kunnen worden gecontroleerd aan de hand van nauwkeurig vastgestelde indicatoren, terwijl ook de vluchtelingensituaties waarin hervestiging een aangewezen instrument zou vormen, zouden kunnen worden geanalyseerd en geïnventariseerd. De Commissie zal in het kader van de voorbereiding van een EU-hervestigingsregeling onderzoeken of het mogelijk is dergelijke technische bijstand te verlenen en nagaan wat daartoe vereist is.

Financiële implicaties

34. Wat de financiering van een dergelijke EU-hervestigingsregeling aangaat, zal de uitdrukkelijke opname van gehervestigde vluchtelingen als begunstigen van de tweede fase van het Europees Vluchtelingenfonds, zoals door de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement is voorgesteld, het in een dergelijke hervestigingsregeling besloten liggend idee van samenwerking versterken. De doelgroepen in dit voorstel zijn dezelfde als in de eerste fase, met toevoeging echter van de personen die internationale bescherming behoeven en in het kader van hervestigingsregelingen toegang krijgen tot de EU. Hoewel deze groep vroeger niet formeel van het Fonds was uitgesloten, werd zij er ook niet expliciet in genoemd, hetgeen tot enige verwarring leidde. Vandaag is dit een aangelegenheid van Europees belang, zoals is gebleken uit de mededelingen van de Commissie, uit de recente conclusies van het voorzitterschap en uit de operationele programma's in verscheidene lidstaten. Het is de bedoeling een begrotingsmechanisme op het niveau van de EU te verschaffen teneinde steun te verlenen aan die lidstaten die over een hervestigingsprogramma beschikken of zullen beschikken, met name door een redelijke financiële steun te garanderen voor het hervestigen van vluchtelingen tijdens hun eerste jaar in één van die lidstaten van de EU. Uit het onderdeel "communautaire maatregelen" van het Europees Vluchtelingenfonds, dat is opgezet om vernieuwende maatregelen of maatregelen van communautair belang met betrekking tot het asielbeleid te financieren, zou ook steun kunnen worden verleend voor beproefde methoden, meer transnationale projecten, alsmede voor dialoog en informatie over de resultaten van hervestigingsprojecten, en zouden in het begin de kosten kunnen worden gefinancierd die met de invoering van een EU-hervestigingsregeling gepaard gaan. Op langere termijn zou in verband met de tweede meerjarenprogrammaperiode van het EVF II (2008-2010) een specifiek onderdeel "hervestiging" kunnen worden ingevoerd, bij de tenuitvoerlegging waarvan het Europees Parlement op passende wijze zou kunnen worden betrokken.

Regelingen voor beschermde toegang

35. De UNHCR is van mening dat dergelijke regelingen, behalve het duidelijke voordeel dat zij uit het oogpunt van bescherming bieden, de secundaire vluchtelingenstromen ordelijker en voorspelbaarder kunnen maken en ertoe kunnen bijdragen dat er minder behoefte bestaat om een beroep te doen op ongeoorloofde vormen van binnenkomst, onder meer met de hulp van mensensmokkelaars en mensenhandelaars. Op de studiebijeenkomst in Rome en uit de wetgevingspraktijk van de lidstaten ter zake is

echter gebleken dat de regelingen voor beschermde toegangsprocedures niet hetzelfde gemeenschappelijke perspectief bieden als hervestiging en dat de lidstaten er minder vertrouwen in hebben. De Commissie is daarom niet voornemens om als een afzonderlijke beleidsmaatregel voor te stellen op EU-niveau een regeling voor beschermde toegang in te voeren. In bepaalde omstandigheden zou de beschermde toegang tot de EU van personen die onmiddellijk en dringend bescherming behoeven uit procedureel oogpunt niettemin gemakkelijker kunnen worden gemaakt. Een dergelijke regeling zou in het kader van een ruimere hervestigingsmaatregel als "noodmaatregel" kunnen worden toegepast, hetgeen echter volledig aan het oordeel van de individuele lidstaten zou worden overgelaten, en indien de plaatselijke omstandigheden de toepassing ervan rechtvaardigen. Dergelijke procedures zouden uiteraard soortgelijke juridische implicaties hebben als die welke zijn omschreven in de context van de EU-hervestigingsregeling, met dit belangrijke verschil evenwel dat de in de EU tot de statusbepaling zou worden overgegaan (na een screening).

Hoofdstuk II

Tweede doelstelling van conclusie 26: "methoden en middelen te onderzoeken om de beschermingscapaciteit van de regio's van oorsprong op te voeren"

EU-beleidskader

36. In haar mededeling van december 2002 *"Integratie van migratievraagstukken in de betrekkingen van de Europese Unie met ontwikkelingslanden"* (hierna de mededeling van december 2002) brengt de Commissie verslag uit over de verschillende EG-maatregelen ten behoeve van vluchtelingen en met name over de werkzaamheden van de Gemeenschap op het gebied van humanitaire steun om het leed van vluchtelingen te verlichten. Deze maatregelen omvatten ook de economische, financiële, technische en ontwikkelingssamenwerking tussen de EG en derde landen. In de mededeling wordt erop gewezen dat de last voor ontwikkelingslanden die gastland zijn, nog wordt verzwaard door de intrinsieke beperkte financiële en institutionele capaciteiten van deze landen. Een aantal EG-maatregelen concentreert zich op de verstrekking van de nodige middelen om de vluchtelingen zolang als nodig is bescherming, steun en levensonderhoud te bieden. Er worden projecten gefinancierd om de nood van vluchtelingen te lenigen en zo de gastlanden indirect te helpen om een betere bescherming te bieden, want hun eigen infrastructuur en institutionele capaciteit kunnen gewoonlijk niet in de behoeften voorzien waarmee ze worden geconfronteerd. Een aantal EG-instrumenten is gericht op hulpverlening aan vluchtelingen en/of gastlanden. Daartoe behoren hulpmaatregelen voor ontwortelde bevolkingsgroepen in Latijns-Amerika en Azië, humanitaire hulp via ECHO (het bureau voor humanitaire hulp van de Europese Gemeenschap) en financiële en technische ondersteuning. In de mededeling wordt echter ook gesteld dat humanitaire hulp op zich niet voldoende en ook niet de meest adequate manier is om alle uit langdurige vluchtelingenproblemen voortvloeiende behoeften aan te pakken, en niet in alle gevallen voor blijvende en duurzame oplossingen kan zorgen. In dit verband wordt gewezen op het belang van initiatieven om noodhulp, herstel en ontwikkeling aan elkaar te koppelen, en op EG-maatregelen als het EOF, MEDA en CARDS.
37. De Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen heeft op 19 mei 2002 nota genomen van de mededeling van de Commissie en haar onder meer verzocht ervoor te zorgen dat migratiegerelateerde hulp aan derde landen zich concentreert op de

verbetering van de nationale wetgeving en het beheer van legale immigratie en asielstelsels en dat daarbij de internationale verplichtingen volledig worden nagekomen. Er moet rekening worden gehouden met de financiële en institutionele capaciteit van veel ontwikkelingslanden en de gevolgen van de vluchtelingenstromen voor de desbetreffende structuren. De Raad heeft de Commissie verzocht na te denken over de wijze waarop de opvangcapaciteit kan worden versterkt, zich nader te buigen over de vraag hoe ontwikkelingssamenwerking sterker kan worden betrokken bij het zoeken naar oplossingen voor vluchtelingen, en te overwegen om meer steun te doen gaan naar de bijstand van vluchtelingen in de regio. Ook moet volgens de Raad de integratie van migratieaspecten in het externe optreden van de Gemeenschap geschieden met inachtneming van de algehele samenhang van het externe beleid en de externe maatregelen van de EU en onderdeel zijn van een brede aanpak voor elk land of elke regio, waarbij rekening wordt gehouden met hun specifieke situatie.

38. In haar mededeling van maart 2003 plaatst de Commissie de ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid binnen de context van de mondiale ontwikkelingen en pleit zij voor een duidelijkere koppeling tussen het interne EU-proces en het externe aspect van de beheersing van de vluchtelingenproblematiek. In deze mededeling wordt erop gewezen dat het van belang is om de verantwoordelijkheid voor het beheer van de vluchtelingenstromen te delen met derde landen en met name de eerste asiellanden, en dat beter moet worden samengewerkt om de beschermingscapaciteit op te voeren van de landen die vluchtelingen ontvangen. In de mededeling van juni 2003 wordt met name beklemtoond dat bij mogelijke nieuwe benaderingen van asiel in het kader van een werkelijke verdeling van lasten en verantwoordelijkheden sterker de nadruk zou moeten liggen op maatregelen die buiten de EU worden genomen. Het algemene streefdoel van zo'n benadering is dat op grond van een beter beheer van asielgerelateerde migratiestromen binnen Europa en in de herkomstregio's toegankelijker, rechtvaardiger en beter beheerde asielstelsels tot stand worden gebracht. Daarnaast zijn met name op de Balkan en in de Oost-Europese regio's al veel programma's gefinancierd om asielstelsels in derde landen op te zetten en een behoorlijke werking ervan overeenkomstig de UNHCR-normen te waarborgen.
39. In de mededeling van juni 2003 wordt een gefaseerde invoering van deze nieuwe aanpak voorgesteld. Eerst moeten voorbereidende maatregelen worden getroffen om de mogelijkheden te onderzoeken, en daarna worden concretere programma- en projectvoorstellen uitgewerkt. Uit het begrotingsonderdeel "Samenwerking met derde landen op migratiegebied" (B7-667, begrotingsjaar 2003) konden maatregelen worden gefinancierd om de beschermingscapaciteit van regio's van herkomst te vergroten. Er zijn diverse projecten uitgekozen, die alle via de UNHCR worden uitgevoerd en waarbij het gaat om een analyse van beschermingshiaten, om versterking van de internationale bescherming en de zelfstandigheid van vluchtelingen, om voorbereidende activiteiten voor een uitgebreid actieplan voor bepaalde groepen vluchtelingen, om een op de behoeften afgestemde planning die als voorbereiding dient voor het creëren van een effectieve beschermingscapaciteit in een aantal geselecteerde landen, en om de opbouw van asielinstellingen in bepaalde regio's van herkomst. De resultaten van deze projecten zouden in conceptueel en operationeel opzicht van onschatbare waarde kunnen blijken voor de ontwikkeling van beleid op het gebied van de versterking de beschermingscapaciteit van de regio's

van herkomst en voor de ontwikkeling van strategieën om de effectieve bescherming te meten.

Mondiaal beleidskader

40. Volgens de UNHCR heeft de gemeenschap van staten in de ruimere zin van het woord de collectieve plicht om onder meer via de UNHCR de landen die asielzoekers opnemen of waarschijnlijk zullen opnemen, van de nodige middelen te voorzien zodat deze landen bij de behandeling van hun asielzoekers aan de internationale normen kunnen voldoen. Vanuit het oogpunt van internationale lastenverdeling mag worden verwacht dat de regio's die in verhouding tot hun rijkdom een zeer beperkt aantal vluchtelingen opnemen, hulp bieden aan de regio's die gemeten aan hun economische positie een zeer groot aantal vluchtelingen hebben. De UNHCR heeft er steeds op gewezen dat het creëren van capaciteit voor de bescherming van vluchtelingen en asielzoekers in gastlanden uiteindelijk ten doel heeft om landen beter in staat te stellen aan hun volkenrechtelijke verplichtingen tegenover vluchtelingen en asielzoekers te voldoen, om beschermingsnetwerken in de maatschappij op te bouwen en de rechtsstaat en de eerbiediging van de mensenrechten in deze landen te versterken. Volgens de UNHCR zal aan asielzoekers en vluchtelingen meer bescherming en hulp worden geboden als de beschermingscapaciteit op passende wijze wordt ontwikkeld en versterkt.
41. De normen voor de bescherming van vluchtelingen gelden voor alle fasen in de procedure, van de eerste opvang en statusbepaling via een uitgebreide bescherming tot de uiteindelijke oplossing (vrijwillige terugkeer, integratie in het gastland of hervestiging in een derde land). Willen deze normen effect hebben, moeten ze wel "operationeel" worden gemaakt (d.w.z. in de praktijk worden toegepast). Het is voor de EU onmiskenbaar van belang om meetbare en realistische indicatoren te selecteren voor de lopende beschermingsactiviteiten in derde landen. Bij de evaluatie van bescherming moet er wel rekening mee worden gehouden dat het tempo waarin verbeteringen tot stand worden gebracht, van land tot land verschilt. In sommige landen kan het nog wel tientallen jaren duren voordat ze aan de vereiste institutionele en infrastructurele normen voldoen. In zijn **handboek over de versterking van de beschermingscapaciteit** vermeldt de UNHCR diverse componenten die voor de ontwikkeling en beoordeling van deze capaciteit van belang zijn.
42. Maatregelen om de beschermingscapaciteit te versterken, vereisen een gecoördineerde en systematische aanpak om capaciteit voor de behandeling, opvang en integratie van asielzoekers en vluchtelingen in derde landen in de regio's van herkomst te creëren en te versterken, zodat deze landen op duurzame basis een effectieve bescherming verlenen. Met andere woorden, het derde land in de regio van herkomst moet een vluchteling de mogelijkheid tot een eventuele lokale integratie kunnen bieden, als de traditionele andere twee door de UNHCR genoemde duurzame oplossingen (hervestiging of terugkeer naar het land van herkomst) niet in aanmerking komen of zolang er wordt gewacht op een duurzame oplossing. In dit verband moet een benchmark voor een effectieve bescherming worden opgesteld waarop de gastlanden met de steun van en in samenwerking met de EU hun vizier zouden moeten richten.
43. Daartoe zou de EU eerst moeten kijken naar de elementen die zij zelf hanteert bij de waarborging van bescherming aan hen die deze nodig hebben, en die grotendeels zijn

vastgelegd in artikel 63 van het EG-Verdrag. De desbetreffende maatregelen zijn gericht op het bieden van bescherming tegen vervolging en uitzetting (minimumnormen voor de erkenning als vluchteling), het bieden van toegang tot een wettelijke procedure (minimumnormen voor procedures) en op het verschaffen van voldoende bestaansmiddelen (minimumnormen voor de opvang). Dit is de essentie van een effectieve bescherming. Ook al loopt het bestaansniveau van land tot land uiteen, de internationale verplichtingen moeten in ieder geval worden nageleefd.

44. De hieronder genoemde beschermingscomponenten kunnen twee doelen dienen. Ze kunnen worden gezien als geschikte indicatoren voor de beschermingscapaciteit van een gastland en voor de ontwikkeling van een duurzaam beschermingsstelsel. Verder kunnen ze dienen als richtpunt voor de opstelling van benchmarks voor de opbouw van capaciteit en instellingen die geschikt zijn om gerichte technische bijstand te verlenen, zoals die bijvoorbeeld in het kader van het Aeneas-programma gefinancierd zal worden.

a. Toetreding tot en naleving van vluchtelingeninstrumenten, waaronder regionale vluchtelingeninstrumenten en andere mensenrechtenverdragen en internationale humanitaire verdragen, inclusief het intrekken van bepaalde voorbeholden

Toetreding tot en naleving van internationale vluchtelingen- en mensenrechteninstrumenten kunnen worden beschouwd als een eerste essentiële stap op weg naar een volledig en effectiever nationaal beschermingsstelsel voor vluchtelingen.

b. Nationale rechtskaders: vaststelling/wijziging van wetgeving

Het is van belang dat er nationale rechtskaders voor vluchtelingen en asiel bestaan, maar ook dat deze aan de internationale normen voldoen. Eerlijke en efficiënte asielprocedures moeten daarvan deel uitmaken. Bovendien hebben juridische procedures en een rechtskader geen nut als de regels in de praktijk niet of oneerlijk worden uitgevoerd. De opbouw van capaciteit en instellingen, met inbegrip van de ondersteuning en opleiding van personeel, waardoor gemakkelijker structuren voor het beheer van vluchtelingenstromen kunnen worden gecreëerd, vormen ook essentiële kenmerken.

c. Registratie en dossiervorming

Registratie en dossiervorming vormen een belangrijk aspect van de bescherming van vluchtelingen. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van een land om een dossier aan te leggen van de behoefte aan of het verzoek om internationale bescherming zodra duidelijk is dat het daarom gaat. De vorming van een dossier over een asielzoeker of - in het kader van een collectieve procedure – een vluchteling *prima facie* is niet alleen een belangrijke garantie voor de persoon in kwestie, maar ook een activiteit waarvan andere landen kunnen profiteren waarvoor deze informatie eventueel van belang is. Zonder een deugdelijke registratie, waarbij ook biometrische gegevens worden vastgelegd en een dossier wordt gevormd over de asielaanvraag, kan elk collectief stelsel voor de verdeling van de latere verantwoordelijkheden van elk land sterk worden ondermijnd. Daarom wijst de UNHCR erop dat een uitgebreide en systematische registratie van en dossiervorming over vluchtelingen en

asielzoekers geharmoniseerd moet worden aangepakt en moet worden bevorderd. In dit verband wordt ook gedacht aan normen voor de uitwisseling van informatie, moeten asielzoekers en vluchtelingen worden aangespoord om reis- en identiteitsdocumenten bij zich te dragen, en moeten landen worden aangespoord om deze documenten af te geven.

d. Toelating en opvang

Normen voor de opvang hangen nauw samen met de kwaliteit van de procedures om de individuele status vast te stellen. De *omstandigheden voor opvang en verblijf* van asielzoekers moeten in overeenstemming zijn met de desbetreffende internationale en nationale rechtsnormen, waarbij wel rekening wordt gehouden met de sociaal-economische situatie in het gastland en het uitgangspunt is dat asielzoekers voor de duur van de asielprocedure een in vergelijking met de situatie in het gastland "passende levensstandaard" genieten. Met name moet in de basisbehoeften van de vluchtelingen, met inbegrip van voeding, onderdak, gezondheidszorg en onderwijs, worden voorzien.

e. Bevordering van zelfstandigheid en lokale integratie

De kwaliteit van de bescherming en de levenskwaliteit van hen die internationale bescherming, met uitzicht op een duurzame oplossing, behoeven, in derde landen zijn van grote invloed op de mogelijkheden om onregelmatige secundaire migratie tegen te gaan en eventueel te voorkomen. Het maakt nogal uit of iemand slechts in een veilige situatie verkeert of dat hij of zij in afwachting van een duurzame oplossing (terugkeer, lokale integratie of hervestiging) een acceptabel leven kan leiden. Ook wordt door integratie in het gastland, met name economische zelfstandigheid, en door toegang tot sociale basisvoorzieningen een soepele reïntegratie in het eigen land aanzienlijk vergemakkelijkt als een terugkeer uiteindelijk mogelijk wordt. Derhalve moeten vluchtelingen goede vooruitzichten hebben op werk, onderwijs en andere sociale basisvoorzieningen, inclusief gezondheidszorg. Een grotere veiligheid en betere beschikbaarheid van middelen die een grotere zelfstandigheid mogelijk maken zijn van bijzonder belang om secundaire stromen te voorkomen en vormen de eerste belangrijke stap naar een duurzame oplossing. In dit verband zij erop gewezen dat het van belang is om de regeringen van gastlanden te steunen bij hun inspanningen om de verspreiding van illegale wapens tegen te gaan in gebieden waar vluchtelingen worden opgevangen, om gewapende groepen uit te schakelen en om ex-strijders te demobiliseren en te reïntegreren.

45. Om te kunnen bepalen of een effectieve bescherming mogelijk is, moeten de bijzondere omstandigheden van degene die om bescherming vraagt, worden onderzocht aan de hand van een aantal uitgangspunten. Deze uitgangspunten moeten een benchmark vormen voor een effectieve bescherming en inhoudelijk rechtstreeks verband houden met de vijf bovengenoemde beschermingscomponenten. Zo'n benchmark kan op de volgende uitgangspunten berusten:

- (a) *het leven en de vrijheid van de betrokkene zijn niet in gevaar vanwege diens ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of omdat deze tot een bepaalde sociale groep behoort;*

- (b) *het beginsel van non-refoulement overeenkomstig het Verdrag van Genève wordt geëerbiedigd;*
 - (c) *het verbod op foltering en andere wrede, onmenselijke of onterende behandeling en op deportatie naar een plaats waar een dergelijke behandeling mogelijk plaatsvindt;*
 - (d) *er bestaat de mogelijkheid om de vluchtelingenstatus aan te vragen en om bij toekenning van deze status bescherming te krijgen overeenkomstig het Verdrag van Genève;*
 - (e) *er bestaat de mogelijkheid om rekening houdend met de sociaal-economische omstandigheden in het gastland een veilig en waardig leven te leiden.*
46. Er is nog een lange weg te gaan voordat de meeste van de huidige gastlanden in de regio's van herkomst geacht kunnen worden te voldoen aan een dergelijke norm volgens welke ze in staat en bereid zijn om op basis van de bovengenoemde benchmarks een effectieve bescherming te bieden, en voordat secundaire bewegingen minder noodzakelijk zijn geworden. Geen enkele duurzame oplossing kan van de ene dag op de andere worden gerealiseerd, ze zijn alle het resultaat van een langetermijnplanning. In dit verband is het van essentieel belang dat aan derde landen bij het transformatieproces hulp wordt geboden en dat de EU daartoe meerjarige verplichtingen aangaat. Volgens de mededeling van december 2002 wordt bij de programmering van de externe hulp, onder meer in landen in het Middellandse-Zeegebied, Centraal-Azië, de Balkan, en in de ACS-landen, nu al financiële en technische steun uitgetrokken voor dit soort maatregelen. Bovendien heeft de EU al een goede staat van dienst als het gaat om het creëren van beschermingscapaciteit, onder meer in het kader van het horizontale PHARE-programma voor asielzaken en partnerschappen. Via een eventuele faciliteit voor capaciteitsopbouw op het gebied van ACS-migratie (die momenteel wordt onderzocht) zouden ook middelen voor gerichte maatregelen op dit gebied beschikbaar kunnen komen.
47. Op korte termijn kunnen in het kader van het nieuwe Aeneas-programma voor financiële en technische bijstand aan derde landen op migratie- en asielgebied maatregelen worden getroffen om de beschermingscapaciteit van derde landen te verbeteren, zodat secundaire bewegingen minder noodzakelijk worden. Dit financiële instrument biedt de lidstaten, derde landen, internationale organisaties of NGO's de mogelijkheid om als reactie op met name langdurige vluchtelingensituaties of migratiestromen uit een bepaalde regio, in volledig partnerschap met alle betrokken landen en in nauwe samenwerking met de UNHCR voorstellen te doen voor projecten om de beschermingscapaciteit van het land of de regio in kwestie te versterken. Met de werkzaamheden is al een begin gemaakt, met UNHCR-projecten in het kader van het voormalige begrotingsonderdeel B7-667 voor een op de behoeften afgestemde planning die als voorbereiding dient voor het creëren van een effectieve beschermingscapaciteit in een aantal geselecteerde landen in Afrika.

Hoofdstuk III:

Een brede aanpak van asiel en migratie

48. De EU streeft al geruime tijd naar een bredere benadering van de immigratie- en asielproblematiek. De Europese Raad van Tampere van oktober 1999 wees erop dat de afzonderlijke maar onderling nauw verbonden vraagstukken van asiel en migratie een alomvattende benadering vereisen en beklemtoonde dat partnerschap met derde landen in de regio's van herkomst en doorreis van cruciaal belang is voor het welslagen van zo'n beleid. De Europese Raad van Sevilla van juni 2002 bevestigde het belang hiervan en drong aan op een doelgerichte aanpak in de betrekkingen met derde landen, waarbij alle passende instrumenten in het kader van de externe betrekkingen moeten worden ingezet. En onlangs heeft de Europese Raad van Thessaloniki van juni 2003 nogmaals gewezen op de politieke prioriteit van de migratieproblematiek en bevestigd dat de EU-dialoog en -acties met derde landen op migratiegebied deel moeten uitmaken van een brede, geïntegreerde, gedifferentieerde en evenwichtige aanpak die rekening houdt met de bestaande situatie in de verschillende regio's en in elk afzonderlijk partnerland. De Europese Raad van Thessaloniki merkte op dat een evaluatiemechanisme om toezicht uit te oefenen op de betrekkingen met derde landen betrekking moet hebben op de deelname van deze derde landen aan de internationale instrumenten op het gebied van asiel en mensenrechten, de samenwerking van derde landen bij de overname van hun onderdanen en van onderdanen van derde landen en de totstandbrenging van asielsystemen, met een bijzondere verwijzing naar de toegang tot daadwerkelijke bescherming.
49. Om tegemoet te komen aan en concreet gestalte te geven aan de duidelijke, te Thessaloniki gedane oproep tot een geïntegreerde, brede en evenwichtige aanpak die flexibel en situatiespecifiek is, zou de Commissie **regionale beschermingsprogramma's van de EU** indienen die acties en projecten inzake asiel en migratie omvatten en in het kader van een volwaardig partnerschap met de derde landen in de regio worden uitgewerkt. Deze programma's zouden in samenhang met en volgens dezelfde cyclus worden opgesteld als de regionale en nationale strategiedocumenten, die het overkoepelende kader vormen voor de betrekkingen van de EG met ontwikkelingslanden. De regionale beschermingsprogramma's zouden dus meerjarenprogramma's zijn en de mogelijkheid bieden voor tussentijdse herzieningen als reactie op langdurige vluchtelingensituaties in een bepaalde regio waar een oplossing mogelijk lijkt.
50. De analyse en de voorgestelde acties in de regionale beschermingsprogramma's van de EU moeten volledig stroken met de regionale en de nationale strategiedocumenten. De beschermingsprogramma's zouden een essentieel onderdeel vormen van de algemene strategie ten aanzien van het land of de regio in kwestie, en de synergieën met de diverse onderdelen van de strategie (met name goede governance, hervorming van het gerechtelijk apparaat, institutionele versterking, democratisering en mensenrechten, enz.) zullen ten volle worden benut. De regionale beschermingsprogramma's van de EU zouden ook het richtkader vormen voor acties in een bepaald land of in een regio door individuele lidstaten. De programma's zouden eveneens zoveel mogelijk stroken met en complementair zijn aan de acties van andere derde landen (zoals de VS en Canada) of andere betrokkenen, zoals

internationale organisaties. De elementen die er deel van uitmaken, zouden zoveel mogelijk meetbare, praktische acties zijn die echte voordelen opleveren, zowel qua geboden bescherming als qua gevolgen binnen de bestaande regelingen met het betrokken derde land.

51. De regionale beschermingsprogramma's van de EU zouden een **instrumentarium** bieden met een groot aantal maatregelen; sommige daarvan bestaan al, sommige worden nog ontwikkeld en sommige moeten nog worden voorgesteld (zie bovengenoemde hervestigingsregelingen). Deze instrumenten zouden voornamelijk op bescherming gericht zijn. Aangezien een evenwicht moet worden gevonden tussen alle belangen, inclusief het belang dat derde landen hebben gesteld in migratiegerelateerde instrumenten, zou een dergelijk instrumentarium met name de volgende kenmerken kunnen hebben:

- **Actie ter versterking van de beschermingscapaciteit**: een gecoördineerde en systematische aanpak ter versterking van de beschermingscapaciteit voor de behandeling, opvang en integratie van asielzoekers en vluchtelingen in derde landen in hun regio's van oorsprong, teneinde deze landen te helpen degelijke aanbieders van doeltreffende bescherming te worden op basis van de bovengenoemde onderdelen van de bescherming.
- **Registratieregeling**: de registratieregeling "Profile" van UNHCR, die uiteindelijk van biometrische technologie gebruik zal maken, vormt een fundamenteel beschermingsinstrument om beter te kunnen omgaan met de vraag wie bescherming in een derde land nodig heeft. Een dergelijke regeling kan ook van grote waarde zijn voor het evalueren van de gevolgen van de actie die in het kader van de regionale beschermingsprogramma's van de EU wordt ondernomen.
- **Een hervestigingsregeling voor de hele EU**: een dergelijke op de belangrijkste bovengenoemde elementen gebaseerde regeling kan een belangrijk onderdeel van zulke programma's zijn, zowel voor het garanderen van een ordelijke binnenkomst als voor de versterking van de beschermingscapaciteit van derde landen.
- **Bijstand voor de verbetering van de plaatselijke infrastructuur**: deze bijstand zou ervoor zorgen dat de aanwezigheid van vluchtelingengemeenschappen de plaatselijke infrastructuur (sociale infrastructuur, watervoorziening, milieu, energie, vervoersnetwerken, enz.) niet teveel belast en voor de betrokken plaatselijke gemeenschappen eerder voordelen dan problemen oplevert, rekening houdend met hun echte behoeften en wensen. De gastgemeenschappen moeten actief worden betrokken bij het ontwerpen en uitvoeren van dergelijke programma's.
- **Bijstand voor de plaatselijke integratie van personen die internationale bescherming in het derde land behoeven**; deze bijstand zou de behoefte aan secundaire stromen verminderen en vluchtelingen toegang bieden tot adequate leefomstandigheden, als duurzame oplossing (plaatselijke integratie) dan wel in afwachting van een duurzame oplossing, die zo snel mogelijk wordt gevonden en die goed op hun behoeften is afgestemd. Het is belangrijk dat wordt voorzien in de behoeften van de verschillende categorieën mensen waarvoor een dergelijk bijstandsprogramma is bedoeld.

- **Samenwerking inzake legale migratie**: de bevordering van actieve samenwerking en dialoog op het gebied van legale migratie, inclusief inventarisatie van de legale migratiemogelijkheden voor onderdanen van het bij de partnerschapsonderhandelingen betrokken derde land, en onderhandelingen over versoepeling van de visumplicht voor bepaalde categorieën personen. Deze actie kan ook een preventief effect op illegale migratiestromen hebben, zoals wordt geconcludeerd in de *studie over het verband tussen legale en illegale immigratie*, zie de mededeling van de Commissie over dit onderwerp.
- **Actie inzake migratiebeheer**: deze regelingen zouden zich toespitsen op verbetering van de reacties van derde landen en transitlanden op gemengde migratiestromen en op de bestrijding van illegale immigratie en georganiseerde misdaad. De terugkeer van migranten kan ook worden gesteund.
- **Terugkeer**: de terugkeer kan bedoeld zijn voor de eigen onderdanen van het betrokken derde land en voor onderdanen van andere derde landen waarvoor het derde land het land van eerste opvang is of had kunnen zijn, als dit land doeltreffende bescherming biedt. Wanneer de terugkeer plaatsvindt in een context waarbij UNHCR en IOM betrokken zijn, en afhankelijk is van een diplomatiek akkoord over een steun- en maatregelenpakket, zijn er meer waarborgen en mogelijkheden voor toezicht dan bij individuele asielzoekers die in het land van eerste opvang blijven of bij een individuele asielzoeker aan wie de toegang wordt geweigerd en die wordt teruggestuurd in het kader van een algemene regeling inzake veilige derde landen.

52. Regionale beschermingsprogramma's van de EU zouden flexibel en situatiespecifiek, op maat gemaakt en zonder algemene voorschriften moeten zijn, en de toegevoegde waarde ervan zouden de verbeterde coördinatie en systematisering van elk onderdeel ervan zijn, alsmede het feit dat deze onderdelen in combinatie met elkaar worden gebruikt. Het gebruik van dergelijke programma's zou het effect van partnerschapsregelingen met de betrokken derde landen aanzienlijk vergroten. Een regionaal beschermingsprogramma van de EU zou worden opgesteld na een systematische analyse van de vluchtelingen crisis in de betrokken regio, inclusief een analyse van de leemten in de beschermingssituatie, waarvoor kan worden gebruikgemaakt van het toezicht- en evaluatiemechanisme waarom de Europese Raden van Thessaloniki en Sevilla hebben gevraagd. Het doel van dat mechanisme is *toezicht te houden op de migratiesituatie in de betrokken derde landen en op hun bestuurlijke en institutionele vermogen om asiel en migratie te beheren*. Het mechanisme moet alle informatie verstrekken die nodig is voor de systematische beoordeling en evaluatie van de medewerking van de betrokken landen en alle andere factoren die doeltreffende bescherming in de weg kunnen staan.

53. De regionale beschermingsprogramma's van de EU zouden in overeenstemming met de tussentijdse evaluaties van de nationale en regionale strategiedocumenten worden bijgewerkt. Door middel van **onderhandelingen** met de betrokken partners uit de derde landen en overleg met de Raad over alle desbetreffende beleidsterreinen, zouden de regionale beschermingsprogramma's van de EU worden toegesneden op de specifieke behoeften van een regio of land, teneinde de beschermingscapaciteit te versterken en zorgen voor een ordelijke en gereguleerde binnenkomst van mensen uit die regio in de EU. De gedeelde verantwoordelijkheid voor de regionale

beschermingsprogramma's van de EU moet ervoor zorgen dat ze praktijkgericht zijn en tastbare resultaten opleveren die bevredigend zijn voor alle partijen. Dit kan gemakkelijk worden geëvalueerd en uitgebouwd, en er kunnen van tevoren ijkpunten worden overeengekomen.

54. UNHCR moet een centrale rol spelen bij de ontwikkeling en de uitvoering van de regionale beschermingsprogramma's van de EU. Als initiatiefnemers voor het initiatief Verdrag+ zijn is UNHCR de aangewezen instantie om ervoor te zorgen dat het zwaartepunt ervan echt op bescherming komt te liggen. De ervaring en het gezag van UNHCR op dit gebied zou hen in staat stellen resultaten te boeken met betrekking tot de belangrijkste aspecten van deze brede strategie. De formulering van dergelijke programma's zou ook ingaan op het initiatief Verdrag+ van UNHCR en de basis leggen voor "**speciale overeenkomsten**" zoals de Hoge Commissaris in gedachten had.

Hoofdstuk IV Aanbevelingen

55. De EU gaat een nieuwe fase in de ontwikkeling van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel in, waartoe in Tampere werd opgeroepen. Zij moet beslissen welke vorm deze tweede fase krijgt. 2004 zal cruciaal zijn, aangezien de aanzet die is gegeven door de initiatieven Agenda voor bescherming en Verdrag+, moet worden gevolgd door maatregelen op EU-niveau. De EU moet evenwel zorgvuldig te werk gaan bij het vinden van oplossingen in een proces dat grote gevolgen heeft op diverse beleidsterreinen. De beleidsontwikkelingen moeten voortbouwen op de eerste fase van dit stelsel en in de tweede fase worden geïntegreerd, zodat de weg kan worden vrijgemaakt voor een agenda Tampere II.
56. De Commissie stelt voor dat in het kader van die agenda het strategische gebruik en de invoering van hervestigingsregelingen van de EU moet worden beschouwd als instrument om te zorgen voor een ordelijker en beter georganiseerde binnenkomst in de EU van personen die internationale bescherming nodig hebben. Deze mededeling beschrijft waarom een dergelijke beleidsdoelstelling van gereguleerde binnenkomst voor alle betrokkenen gunstig kan zijn en een win-win-situatie kan creëren voor degenen die internationale bescherming nodig hebben, landen van eerste opvang en landen van bestemming, zoals lidstaten van de EU. Voorts benadrukt deze mededeling dat landen in de regio's van herkomst – vaak slechts transitlanden - moeten worden geholpen om echte landen van eerste opvang te worden, zodat personen die internationale bescherming nodig hebben, sneller en beter op hun behoeften afgestemde doeltreffende bescherming krijgen. In deze context is het cruciaal dat de EU een meerjarenverbintenis aangaat om deze landen bij het transformatieproces te helpen, en de mededeling heeft de diverse elementen van de versterking van de beschermingscapaciteit genoemd waarop dergelijke technische en financiële bijstand kan worden geconcentreerd.
57. Deze mededeling stelt ook voor regionale beschermingsprogramma's van de EU tot stand te brengen om langdurige vluchtelingensituaties in de hele wereld eensgezind en in een breed verband aan te pakken. De regionale beschermingsprogramma's van de EU zouden flexibel en situatiespecifiek moeten zijn, en hun toegevoegde waarde zou bestaan in betere coördinatie en systematisering van alle mogelijke onderdelen waaruit zulke programma's zouden kunnen bestaan. De Commissie is voornemens een model voor een regionaal beschermingsprogramma van de EU op te stellen in

verband met een door haar geconstateerde langdurige vluchtelingensituatie; hierbij zal nauw worden samengewerkt met UNHCR en zullen de betrokken werkgroepen van de Raad worden geraadpleegd. Het is de bedoeling dat er in juli 2005 er een **actieplan** is en in december 2005 een compleet regionaal beschermingsprogramma.

58. De Commissie vraagt de Raad en de Europese Raad om hun goedkeuring te hechten aan deze mededeling als basis voor toegankelijker, billijker en beter beheerde asielstelsels, met het oog op de voorbereiding van de agenda Tampere-II.
59. Meer in het bijzonder vraagt de Commissie het Europees Parlement, de Raad en de Europese Raad om hun goedkeuring te hechten aan de volgende in deze mededeling genoemde elementen, die op korte tot middellange termijn nodig zijn om te zorgen voor een ordelijker en beter georganiseerde binnenkomst in de EU en de versterking van de beschermingscapaciteit van de regio's van herkomst:
 - (a) **regionale beschermingsprogramma's van de EU en de belangrijkste onderdelen daarvan als cruciaal beleidsinstrument om langdurige vluchtelingensituaties in de hele wereld aan te pakken;**
 - (b) **Vaststelling van de indicatoren van beschermingscapaciteit om overeengekomen doelstellingen inzake doeltreffende bescherming te verwezenlijken, zoals beschreven in deze mededeling;**
 - (c) **Een uiterlijk in juli 2005 bij de Raad in te dienen voorstel voor een hervestigingsregeling van de EU op basis van de belangrijkste in deze mededeling beschreven kenmerken, inclusief een voorstel voor technische bijstand ter ondersteuning van een dergelijke regeling.**
60. De Commissie zal de verwezenlijking van de in de mededeling vastgelegde doelstellingen nastreven in nauwe samenwerking met de lidstaten en het Europees Parlement, in volledig partnerschap met de landen van herkomst, transit en eerste opvang, en in nauwe samenwerking met UNHCR en andere belanghebbenden.