



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 24.5.2011
COM(2011) 292 definitief

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

**Een dialoog over migratie, mobiliteit en veiligheid met de landen van het zuidelijke
Middellandse Zeegebied**

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

Een dialoog over migratie, mobiliteit en veiligheid met de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied

1. INLEIDING

De historische gebeurtenissen die zich sinds eind 2010 in het zuidelijke Middellandse Zeegebied voltrekken, bieden de inwoners van de landen in die regio eindelijk de kans vrijer uiting te geven aan hun verlangen naar echte democratie, eerbiediging van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden, objectievere en beter functionerende overheidsdiensten en een eerlijker gebruik van de publieke middelen. Deze gebeurtenissen hebben ook elders in de Arabische wereld en in andere landen burgers gesterkt in hun voornemen om hun democratische verlangens te verwezenlijken.

De EU is bereid alle zuidelijke buurlanden die zich willen inzetten voor democratie, mensenrechten, goed bestuur en de rechtsstaat te blijven helpen en partnerschappen aan te gaan met deze landen om concrete vooruitgang te boeken voor de burgers.

De historische gebeurtenissen hebben er ook toe geleid dat **veel mensen hun woonplaats verlaten**.

Sinds het conflict in Libië half februari losbarstte, zijn ongeveer 800 000 personen van allerlei nationaliteiten het land ontvlucht naar de buurlanden, met name Tunesië en Egypte. Sommigen probeerden op hoop van zegen in gammele bootjes de Middellandse Zee over te steken naar Italië en Malta, en hebben daar soms het leven bij verloren. Sinds half januari zijn ongeveer 35 000 migranten uit Tunesië en Libië aangekomen op het Italiaanse eiland Lampedusa en op Malta.

Niet alle belangrijke factoren die de migratiedruk in het zuidelijke Middellandse Zeegebied veroorzaken, zijn van recente datum. Zo is de hoge werkloosheid onder de jonge bevolking al lange tijd een structureel probleem voor zowel de EU als de betrokken regio.

De EU moet concrete steun geven aan de mensen in het zuidelijke Middellandse Zeegebied, van wie velen - bij gebrek aan toekomstperspectieven in eigen land – waarschijnlijk zullen proberen een beter bestaan op te bouwen buiten hun land van herkomst. Een actief beheer van de migratiestromen en verruiming van de legale migratiemogelijkheden hebben, in combinatie met maatregelen om illegale migratie tegen te gaan, een **positief effect op zowel de EU als de partnerlanden**.

Net als met het aanbod van het "Partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart" en het uitgebreide Europese nabuurschapsbeleid, geeft de EU met deze mededeling blijk van haar betrokkenheid bij de zuidelijke buurlanden van de EU en hun nieuwe streven naar democratie. Zij stelt voor de **huidige problemen** op het gebied van migratie en mobiliteit aan te pakken door middel van een **dialoog over migratie, mobiliteit en veiligheid** tussen de EU en de

landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied, aansluitend bij de doelstellingen van de **totaalaanpak van migratie**.

Deze mededeling bouwt voort op de voorstellen voor een partnerschap tussen de EU en de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied op het gebied van migratie, mobiliteit en veiligheid die de Commissie heeft gedaan in haar mededeling over migratie van 4 mei 2011. De mededeling wordt tegelijk goedgekeurd met de mededeling over de herziening van het EU-nabuurschapsbeleid.

2. NOODMAATREGELEN VAN DE EUROPESE UNIE

De Europese Unie heeft snel en doeltreffend op de problemen gereageerd, onder andere met de volgende concrete maatregelen:

- om de **humanitaire noodsituatie** die is ontstaan als gevolg van de plotselinge instroom van migranten en vluchtelingen in de buurlanden van Libië in goede banen te leiden, heeft de Commissie 40 miljoen euro van de totale EU-bijdrage van 102 miljoen euro – van de Commissie en de lidstaten samen – uitgetrokken voor de evacuatie en de repatriëring van onderdanen van derde landen en voor bijstand aan degenen die in Libië en in de buurlanden van Libië in nood verkeren. Dit werd tevens mogelijk gemaakt door het prijzenswaardige werk van de IOM, het UNHCR, het ICRC en andere internationale organisaties. Het optreden van de EU is van groot belang geweest voor het verminderen van de druk op de opvangcapaciteit in Tunesië en Egypte als gevolg van de enorme toestroom van ontheemden;
- om snel te reageren op de **illegale en gemengde migratiestromen** over de Middellandse Zee heeft Frontex samen met verschillende lidstaten de gezamenlijke operatie EPN Hermes Extension 2011 georganiseerd om Italië te helpen bij de controle van schepen met migranten en vluchtelingen. Ook Europol heeft een team van deskundigen naar Italië gestuurd om de rechtshandhavingsautoriteiten te helpen mogelijke criminelen onder de gecontroleerde personen op te sporen;
- om ervoor te zorgen dat de lidstaten die het grootste deel van de groeiende stromen illegale migranten en vluchtelingen te verwerken krijgen, op korte termijn de **financiële gevolgen** hiervan kunnen opvangen, heeft de Commissie voor 2011 25 miljoen euro extra uitgetrokken die in het kader van het Buitengrenzenfonds en het Europees Vluchtelingenfonds kan worden besteed op basis van concrete verzoeken van de lidstaten;
- als reactie op de nieuwe roep om en strijd voor democratie van de bevolking van verschillende zuidelijke Middellandse Zeelanden hebben de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger op 8 maart 2011 samen een mededeling gepresenteerd over "*Een partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart met het zuidelijke Middellandse Zeegebied*". In deze mededeling, waarvan de belangrijkste aanbevelingen door de Europese Raad van 11 en 25 maart 2011 met instemming werden begroet, werd voorgesteld de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied aan te bieden een **dialog** over **migratie, mobiliteit en veiligheid** aan te gaan om de migratie- en mobiliteitsmogelijkheden tussen deze landen en de EU te verruimen.

3. DUURZAME ONTWIKKELING VAN DE CAPACITEIT VOOR HET BEHEREN VAN DE MIGRATIE- EN VLUCHTELINGENSTROMEN

De EU heeft met inzet van alle beschikbare middelen snel en doeltreffend gereageerd op de noodsituatie. Het is echter duidelijk geworden dat er niet snel een einde zal komen aan de crisissituatie en dat er mogelijkheden moeten worden gezocht om een **meer gestructureerd, duurzaam plan** uit te voeren dat de verschillende aspecten van de migratieproblematiek omvat, dat is gebaseerd op **solidariteit tussen de lidstaten en partnerschap met de betrokken derde landen**, en dat volledig strookt met de internationale verplichtingen van de EU. Na de illegale migratiestromen vanuit Tunesië kunnen nieuwe stromen op gang komen uit andere landen in het zuidelijke Middellandse Zeegebied, vooral uit de landen waar politieke stabiliteit en sociale onrust heersen. Georganiseerde netwerken van mensensmokkelaars kunnen hun activiteiten uitbreiden en zich behalve op Tunesië ook gaan richten op andere Afrikaanse landen.

Zolang het conflict in Libië blijft duren, zullen waarschijnlijk nog veel meer mensen het land ontvluchten, onder wie ook steeds meer onderdanen van andere derde landen, met name van de Afrikaanse landen bezuiden de Sahara, die als migrant of vluchteling in Libië verblijven. Het is ook mogelijk dat Libië opnieuw een belangrijk doorreisland wordt voor de smokkel van illegale migranten uit Afrika naar Europa.

In het begin van de crisis kon het grootste deel van degenen die Libië ontvluchtten, zonder veel problemen naar hun land van herkomst terugkeren, maar na verloop van tijd zijn steeds meer mensen die niet veilig naar hun land kunnen terugkeren, vanuit Libië naar de buurlanden getrokken. Dat geldt zowel voor Libiërs als voor onderdanen van derde landen die in Libië verbleven en die hun land van herkomst hadden verlaten op zoek naar internationale bescherming. Tenzij er een oplossing wordt gevonden in de vorm van hervestiging, moeten zij misschien gedurende lange tijd in die landen blijven. Door deze situatie komt de toch al beperkte opvangcapaciteit van landen als Tunesië en Egypte nog verder onder druk te staan toe en nemen de migratie- en vluchtelingenstromen naar de EU-lidstaten toe.

Uitgaande van deze situatie en van een gezamenlijke initiatief van de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger heeft de Europese Raad de Raad verzocht om in samenwerking met de Commissie **onmiddellijk verdere maatregelen** te nemen en vóór de Europese Raad van juni met een **langetermijnplan** te komen voor het **ontwikkelen van capaciteit voor het beheer van de migratie- en vluchtelingenstromen** in het Middellandse Zeegebied.

4. EEN PLAN VAN AANPAK VOOR DE KORTE EN DE MIDDELLANGE TERMIJN

De Commissie heeft direct op dit verzoek gereageerd en de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 11-12 april een **eerste plan van aanpak** voorgelegd om de migratie- en vluchtelingenstromen vanuit het zuidelijke Middellandse Zeegebied op **korte en middellange termijn** in goede banen te leiden, zodat 1) de EU en de buurlanden van Libië de nodige capaciteit kunnen opbouwen om de eventueel voortdurende en toenemende instroom van vluchtelingen uit dat land op te vangen en 2) de EU-lidstaten en de Noord-Afrikaanse landen die de grootste migratie- en vluchtelingenstromen te verwerken krijgen, kunnen worden geholpen.

Het plan omvat de volgende maatregelen:

- (1) geld beschikbaar blijven stellen voor **humanitaire hulp** aan degenen die in Libië en in de buurlanden van Libië in nood verkeren, en voor de repatriëring van degenen die het conflict in Libië ontvluchten, op basis van de vastgestelde behoeften;
- (2) **extra technische middelen** van de lidstaten inzetten om de gezamenlijke operatie EPN Hermes Extension, die wordt gecoördineerd door Frontex, op te voeren, terwijl tegelijkertijd de gezamenlijke operaties Hermes en Poseidon worden voortgezet zolang als nodig is, op basis van een verhoging van het Frontex-budget voor het Europees patrouillenetwerk;
- (3) **Frontex snel meer bevoegdheden** en een effectiever instrumentarium geven. De gewijzigde Frontex-verordening moet met spoed worden vastgesteld door de Raad en het Europees Parlement;
- (4) Frontex verzoeken vaart te zetten achter de onderhandelingen over **werkafspraken** met de bevoegde autoriteiten van Egypte, Marokko en Turkije, waarvoor het al een mandaat heeft, en Frontex tevens met spoed een mandaat geven om soortgelijke onderhandelingen te beginnen met Tunesië;
- (5) een speciaal **gezamenlijk operationeel project van de EU en Tunesië** opzetten als onderdeel van een breder pakket maatregelen om de illegale migratie in het Middellandse Zeegebied in het algemeen aan te pakken. Dit project is gericht op de uitbreiding van de capaciteit van de Tunesische autoriteiten voor het controleren van de grenzen, het bestrijden van migrantensmokkel en mensenhandel, het vergemakkelijken van terugkeer en van de sociale en professionele herintegratie van terugkeerders, het toegankelijk maken van legale migratiekanalen en het behandelen van immigranten volgens de internationale normen, bijvoorbeeld door degenen die internationale bescherming nodig hebben, asiel te verlenen. Tegelijkertijd is het de bedoeling de lokale autoriteiten van de meest betrokken EU-lidstaten te helpen de directe gevolgen van de migratiestromen uit Tunesië voor de lokale economie en infrastructuur op te vangen;
- (6) ervoor zorgen dat de lidstaten de financiële middelen waarover zij kunnen beschikken in het kader van het Buitengrenzenfonds, het Terugkeerfonds en het Europees Vluchtelingenfonds ten volle benutten, zo nodig door het geld een andere bestemming te geven en uit te gaan van de dringendste prioriteiten (voor de programma's 2010/2011 is in het kader van deze drie fondsen 425 miljoen euro beschikbaar voor de zes meest betrokken lidstaten, nl. Cyprus, Frankrijk, Griekenland, Italië, Malta en Spanje);
- (7) extra middelen uit deze drie fondsen beschikbaar stellen om de lidstaten die worden geconfronteerd met **noodsituaties** te helpen, overeenkomstig de bepalingen van het Financieel Reglement;
- (8) **regionale beschermingsprogramma's** opzetten in Egypte, Libië en Tunesië teneinde meer mogelijkheden te scheppen om vluchtelingen die in deze landen zijn gestrand, te helpen en om de wetgeving en de administratieve capaciteit ter plaatse uit te bouwen, zodat de vluchtelingen overeenkomstig de internationale normen kunnen worden behandeld. **Hervestiging** is ook een belangrijk onderdeel van regionale beschermingsprogramma's;

- (9) **hervestiging** plannen en uitvoeren, waarbij zo veel mogelijk personen die internationale bescherming behoeven vanuit de buurlanden van Libië worden hervestigd in de EU-lidstaten of andere landen die bereid zijn hen op te nemen;
- (10) snel overeenstemming bereiken over de goedkeuring van het voorstel voor het opzetten van een **gemeenschappelijk hervestigingsprogramma**, zodat hervestigingsoperaties gemakkelijker kunnen worden uitgevoerd.

Zoals gezegd, heerst er bezorgdheid over de **mogelijke toename van het aantal personen dat misschien internationale bescherming nodig heeft**, in eerste instantie uit Libië en in de toekomst mogelijk uit andere landen in die regio. De Commissie is zich ervan bewust dat het UNHCR, het ICRC, de IOM en andere internationale organisaties, met steun van de EU en haar lidstaten, grote inspanningen hebben geleverd om humanitaire bijstand en andere vormen van hulp te bieden aan ontheemden uit Libië. Het is belangrijk dat er **voldoende middelen** beschikbaar blijven om de verstrekking van **humanitaire bijstand** te ondersteunen en in de vastgestelde behoeften te voorzien.

Er dient ook financiële steun beschikbaar te zijn om de **directe gevolgen van de migratie- en vluchtelingenstromen voor de plaatselijke economische en sociale situatie** en voor de lokale infrastructuur op te vangen in bepaalde perifere regio's, zoals de afgelopen jaren op de Canarische Eilanden, de Siciliaanse eilanden, Malta, Cyprus, en sommige Griekse Egeïsche eilanden. De Commissie is voornemens na te gaan hoe geld uit de EU-structuurfondsen kan worden gebruikt om deze situaties te verbeteren.

De steun aan de meest betrokken lidstaten dient niet beperkt te blijven tot financiële bijstand, maar moet ertoe leiden dat de verantwoordelijkheid voor het opvangen van de migranten en vluchtelingen echt kan worden gedeeld. De Commissie heeft hiertoe al een aantal maatregelen voorgesteld, bijvoorbeeld op de ministersconferentie over relocatie en hervestiging van 12 mei 2011 in Brussel, die zorgvuldig en met spoed moeten worden behandeld. Een van die maatregelen behelst de mogelijkheid om **ondersteuningsteams** van het **Ondersteuningsbureau voor asielzaken** naar de meest betrokken lidstaten te sturen als zij daarom vragen, om de autoriteiten te helpen bij het screenen van asielzoekers en om in de eerste hulpbehoeften te voorzien. Het sturen van dergelijke teams kan ook nu al uit de begroting van het EASO worden gefinancierd. De lidstaten moeten zich **solidair** tonen door asieldeskundigen beschikbaar te stellen voor deze EASO-teams en door sommige personen die internationale bescherming genieten, voor relocatie op hun grondgebied toe te laten. De Commissie is bereid deze inspanningen te ondersteunen via het Europees Vluchtelingenfonds, in de vorm van een uitbreiding van het proefproject voor Malta dat in 2009 van start is gegaan.

Het voorgestelde pakket maatregelen kan alleen worden gerealiseerd als er **voldoende financiële EU-middelen** beschikbaar worden gesteld. De Commissie zal onderzoeken hoe met de beschikbare financiële middelen voldoende geld kan worden uitgetrokken om de problemen waarmee de EU in deze noodsituatie wordt geconfronteerd, op te lossen. Bovendien zal de Commissie zich inzetten voor een goede coördinatie tussen de verschillende interne en externe financiële instrumenten, zodat met name de samenwerking tussen de lidstaten en derde landen bij concrete projecten op het gebied van grensbeheer, migratie en asiel voldoende steun krijgt.

5. EEN PLAN VAN AANPAK VOOR DE LANGERE TERMIJN: MEER SAMENWERKING MET DE LANDEN VAN HET ZUIDELIJKE MIDDELLANDSE ZEEGEBIED

Het door de Commissie voorgestelde pakket maatregelen (zie hierboven) is grotendeels goedgekeurd door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 11-12 april. Deze voornamelijk kortetermijnmaatregelen worden nu uitgevoerd.

De Commissie is echter van mening dat bijkomende maatregelen op de langere termijn nodig zijn. Deze maatregelen moeten er **in de eerste plaats** op gericht zijn **de onderliggende oorzaken van migratie** structureel weg te nemen. Er moet intensiever worden samengewerkt met de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied om daadwerkelijk **banen te creëren en de levensomstandigheden in de gehele regio te verbeteren**. De samenwerking dient in het bijzonder gericht te zijn op de specifieke regio's en categorieën personen die het zwaarst worden getroffen door het gebrek aan werkgelegenheid (bv. jongeren als prioritaire doelgroep).

De Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger hebben daarom in de gezamenlijke mededeling op 8 maart 2011 voorgesteld **voor de lange termijn een partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart** met de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied aan te gaan op basis van drie hoofdlijnen, waarvan duurzame en inclusieve groei en economische ontwikkeling, met de klemtoon op **werkgelegenheid** en sociale kwesties, er één is.

Maatregelen op de langere termijn zijn ook nodig om de migratie en mobiliteit tussen de EU en de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied door middel van **wettelijke procedures** te kanaliseren en ordelijk en **efficiënt** te doen verlopen. Dit houdt in dat werkzoekenden uit deze landen worden geholpen bij het vinden van werk in het buitenland, in het belang van de betrokken landen en personen en van de EU en haar lidstaten. Hierbij moet ook worden geredeneerd vanuit de bredere context van de demografische ontwikkeling van de EU en de tekorten aan arbeidskrachten waarmee de EU te kampen heeft. De behoefte van de EU aan gerichte arbeidsmigratie moet grondig worden geïnventariseerd en bijgesteld, zodat er nauwkeurige, met feiten gestaafde voorstellen kunnen worden geformuleerd op basis van de werkelijke behoeften aan arbeidskrachten. In dit verband moet worden erkend dat immigranten, van welke origine dan ook, een wezenlijke bijdrage leveren aan de EU-economieën. Zij voorzien in de vraag naar hoogopgeleide arbeidskrachten in de economische groeisectoren maar vervullen ook veel verschillende vacatures voor laaggeschoolden.

In de gezamenlijke mededeling van 8 maart 2011 hebben de Europese Commissie en de Hoge Vertegenwoordiger tevens voorgesteld een **partnerschap voor migratie, mobiliteit en veiligheid** aan te gaan met de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied.

De Commissie is ervan overtuigd dat **mobilitieitspartnerschappen** met de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied een zeer belangrijk instrument zijn, die voor beide partijen een gunstig effect hebben in de vorm van een beter en doeltreffender migratie- en mobiliteitsbeheer, niet alleen ten aanzien van de burgers van de partnerlanden, maar ook ten aanzien van de onderdanen van andere landen, in het bijzonder van de Afrikaanse landen bezuiden de Sahara en de landen in het Midden-Oosten, die in steeds grotere getale verblijven in of zich verplaatsen via de zuidelijke landen van het Middellandse Zeegebied. Dergelijke partnerschappen bevorderen zowel de contacten tussen mensen en het wederzijdse begrip als

het bedrijfsleven en de werkgelegenheid. Dit komt zowel de economische ontwikkeling van het hele Middellandse Zeegebied als de integratie van migranten in de EU en andere landen van bestemming ten goede.

De partnerschappen zullen gestalte krijgen in een **op maat gesneden aanpak per land**, waarbij het betrokken land moet instemmen met bepaalde voorwaarden en waarbij rekening wordt gehouden met de betrekkingen met het betrokken partnerland in het algemeen. Zoals de Europese Raad heeft aangegeven, is het van belang dat de partnerschappen alle verschillende aspecten van een dergelijke samenwerking omvatten en dat er, tegelijk met de geleidelijke versoepeling van het verkeer van personen, maatregelen worden getroffen om dit verkeer van personen op een veilige manier te laten plaatsvinden.

6. DE DIALOOG OVER MIGRATIE, MOBILITEIT EN VEILIGHEID MET DE LANDEN VAN HET ZUIDELIJKE MIDDELLANDSE ZEEGEBIED

Uiteindelijk moet de **dialoog over migratie, mobiliteit en veiligheid hervormingen** in de partnerlanden – ter verbetering van de veiligheid – ondersteunen en bevorderen, zodat de burgers ruimere mogelijkheden voor mobiliteit naar de EU-lidstaten krijgen en tegelijkertijd wordt gewerkt aan de achterliggende oorzaken van de migratiestromen. Deze dialoog maakt deel uit van een veel bredere betrokkenheid bij en steun aan de Noord-Afrikaanse landen in het kader van het vernieuwde Europese nabuurschapsbeleid. Deze thematische en specifieke dialoog zal plaatsvinden binnen het bredere kader voor bilaterale betrekkingen en dialogen, en op regionaal niveau worden ingepast in de gemeenschappelijke strategie Afrika-EU en het Afrika-EU partnerschap voor mobiliteit, migratie en werkgelegenheid.

Om dit belangrijke doel te verwezenlijken, zoals de Europese Raad heeft verzocht, is de Commissie voornemens ten volle gebruik te maken van het instrument dat beschikbaar is in het kader van de **totaalaanpak van migratie**, het **mobilitair partnerschap**, dat zijn nut heeft bewezen als instrument voor verdere dialoog en operationele samenwerking met derde landen. De mobiliteitspartnerschappen zullen worden toegesneden op de specifieke situatie en de behoeften van het betrokken land.

Daarbij gelden de volgende beginselen:

1. **differentiatie**: de dialoog wordt aangegaan en ontwikkeld op basis van de specifieke situatie van het betrokken partnerland (landspecifieke aanpak), waarbij rekening wordt gehouden met de vooruitgang die wordt geboekt en die is terug te vinden in de nationale werkwijzen en beleidslijnen;
2. **bilaterale aanpak**: afspraken over de dialoog worden gemaakt tussen de EU en haar lidstaten enerzijds en elk partnerland afzonderlijk anderzijds;
3. **voorwaarden**: de resultaten van de dialoog hangen af van de inspanningen en de vorderingen op alle gebieden (migratie, mobiliteit en veiligheid) en worden mede bepaald door de vooruitgang op het gebied van goed bestuur;
4. **toezicht**: de partners spreken af een efficiënt mechanisme in te voeren om toezicht te houden op de concrete uitvoering van het partnerschap. Daarbij worden deskundigen van de EU en de lidstaten betrokken.

Met deze gelaagde aanpak kan de EU de mobiliteitsvoordelen die in het partnerschap in het vooruitzicht worden gesteld, uitbreiden voor de landen die zich bereid en in staat tonen vooruitgang te boeken, met name op de gebieden die van belang zijn voor de EU.

Mobiliteitspartnerschappen worden op politiek niveau gesloten tussen de EU en haar lidstaten enerzijds en het betrokken partnerland anderzijds; zij omvatten alle gevraagde en door beide partijen overeengekomen (wetgevende of praktische) maatregelen die nodig zijn voor een goed beheerd en veilig **verkeer van personen tussen de EU en het partnerland**. Zo worden **alle** relevante maatregelen **systematisch** onder dezelfde noemer gebracht.

Deze maatregelen moeten leiden tot een uitbreiding van de capaciteit voor het beheer van de migratie en de mobiliteit van personen binnen de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied en in de betrekkingen met de EU op alle onderdelen van de **totaalaanpak van migratie**, die bedoeld is om 1) **legale migratie** beter te organiseren, 2) het positieve effect van **migratie op ontwikkeling** zo groot mogelijk te maken en 3) **illegale migratie** effectief te bestrijden. Daarnaast omvat het partnerschap een reeks maatregelen om 4) de naleving van de **rechten van migranten** te bevorderen, zowel ten aanzien van onderdanen van de partnerlanden als van onderdanen van derde landen voor wie het partnerland een land van doorreis is.

Op het gebied van **asiel** wordt met het mobiliteitspartnerschap gestreefd naar ruimere mogelijkheden voor internationale bescherming in het partnerland. De bevordering van initiatieven op het gebied van **integratie** in de EU-lidstaten die ook voordelen opleveren voor de landen van herkomst dient ook onderdeel te zijn van de mobiliteitspartnerschappen. Als de integratie in het land van bestemming goed verloopt, is er meer kans dat de migratie bijdraagt aan de ontwikkeling van het land van herkomst en dat degenen die terugkeren naar hun land van herkomst, daar met succes herintegreren.

Het mobiliteitspartnerschap dient ook een pakket **maatregelen voor capaciteitsopbouw** in de partnerlanden te bevatten; deze moeten zijn gebaseerd op een op maat gemaakte analyse van de betrokken zuidelijke Middellandse Zeelanden en op de voorstellen en verzoeken van deze landen en van de EU en haar lidstaten, die actief worden betrokken bij de tenuitvoerlegging. Capaciteitsopbouwende maatregelen op het gebied van migratie, mobiliteit en integratie die deze doelstellingen kunnen helpen verwezenlijken zijn bijvoorbeeld:

- verruiming en vereenvoudiging van de toegang tot legale migratiekanalen voor potentiële migranten op basis van duidelijk omschreven behoeften aan arbeidskrachten in de EU en andere landen van bestemming;
- regelmatige uitwisseling van expertise en goede methoden tussen de openbare diensten voor arbeidsvoorziening om een actief arbeidsmarktbeleid te ontwikkelen in de emigratielanden, en op die manier de inzetbaarheid en de vooruitzichten van onderdanen van derde landen te verbeteren;
- uitbreiding van de capaciteit van het partnerland om bij te dragen aan een efficiënte en effectieve organisatie van de legale migratie, bijvoorbeeld op het gebied van aanwerving, erkenning van diploma's, en de terugkeer en herintegratie van migranten;
- ondersteuning van de ontwikkeling en uitvoering van beleid in de partnerlanden ter bevordering van inclusieve groei die werkgelegenheid, inzetbaarheid en fatsoenlijk werk oplevert. Dit ook om de brain drain zo veel mogelijk te beperken;

- optimalisering van het effect van migratie op ontwikkeling, bijvoorbeeld door goedkope mogelijkheden te bieden voor inkomensoverdracht naar het land van herkomst en ervoor te zorgen dat dit geld wordt gebruikt voor duurzame investeringen, alsook door nauwer samen te werken met diaspora-verenigingen en door maatregelen te treffen om brain drain tegen te gaan, daarbij rekening houdend met de sociale aspecten van migratie;
- verbetering van de kwaliteit van de registers van de burgerlijke stand in het partnerland en van de identiteits- en reisdocumenten die er worden afgegeven;
- eerbiediging van de grondrechten van alle migranten, ook die van onderdanen van derde landen;
- ondersteuning van de integratie in het ontvangende land en van een niet-discriminerende behandeling van legale migranten;
- verlening van specifieke hulp aan migranten die tot een kwetsbare groep behoren, zoals niet-begeleide minderjarigen of slachtoffers van mensenhandel;
- adviesverlening om capaciteit op te bouwen om migranten die specifieke sociale, psychologische of medische hulp nodig hebben, te kunnen helpen, mede om samen te werken bij het voorkomen van de verspreiding van besmettelijke ziektes;
- waarborging van de toepassing van het non-refoulementbeginsel en verlening van duurzame bescherming aan degenen die internationale bescherming nodig hebben;
- ontwikkeling en toepassing van asielwetgeving in het partnerland die strookt met de internationale normen, onder meer door samenwerking met het UNHCR;
- vergemakkelijking van de sociale en professionele herintegratie van de onderdanen van het partnerland die naar hun land terugkeren;
- bijstandsverlening voor de vrijwillige terugkeer van onderdanen van derde landen die als illegale migranten worden aangehouden op het grondgebied van de partnerstaat.

Bovengenoemde maatregelen voor capaciteitsopbouw maken het verkeer van personen vanuit de zuidelijke Middellandse Zeelanden naar de EU gemakkelijker. Ook de volgende instrumenten zullen leiden tot een intensiever verkeer van personen:

- De EU zal partnerlanden voorstellen een **visumversoepelingsovereenkomst** te sluiten. De inhoud van die overeenkomst zal echter per land verschillen. Hoewel **met elk land afzonderlijk** over de concrete invulling zal worden onderhandeld, zal de bevordering van de mobiliteit van **studenten, onderzoekers en zakenmensen** een algemeen doel zijn.
- Afhankelijk van de mogelijkheden en de behoeften van de EU-lidstaten die actief willen deelnemen aan de mobiliteitspartnerschappen, en van die van hun respectieve arbeidsmarkten, kunnen in het mobiliteitspartnerschap, rekening houdend met het recht van de lidstaten om te bepalen hoeveel economische migranten zij willen toelaten, ook specifieke regelingen worden opgenomen voor het verruimen van de mogelijkheden voor **arbeidsmigratie** tussen de betrokken lidstaten en de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied. Dergelijke regelingen kunnen mogelijkheden scheppen voor 1) specifieke programma's en/of betere rechtskaders voor circulaire migratie (bijvoorbeeld

voor seizoensarbeid), 2) capaciteitsopbouw om het ontwikkelingseffect van inkomensoverdrachten te vergroten, 3) capaciteitsopbouw voor de afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt en voor terugkeer- en herintegratiebeheer, 4) de erkenning van beroeps- en academische ervaringen en kwalificaties, 5) de ontwikkeling en toepassing van rechtskaders voor een betere overdraagbaarheid van sociale rechten, 6) betere toegang tot informatie over vacatures in de EU-lidstaten, 7) het vaststellen van maatregelen ter verbetering van de samenwerking en coördinatie tussen de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied en de EU-lidstaten op het gebied van bekwaamheden en het afstemmen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt, op basis van het werk dat al is verricht door de Europese Stichting voor Opleiding (ETF).

Binnen het kader van een mobiliteitspartnerschap kunnen de lidstaten, overeenkomstig hun wetgeving, ook besluiten andere initiatieven te nemen om de toegang tot hun arbeidsmarkt voor migranten uit het partnerland te vergemakkelijken.

- De hierboven geschetste grotere mobiliteit is gekoppeld aan een aantal voorwaarden die een veilige omgeving moeten scheppen waarin het verkeer van personen via reguliere kanalen op de afgesproken manier verloopt. De voorwaarden verschillen per land, afhankelijk van de vraag in hoeverre de in de dialoog overeengekomen doelstellingen door het betrokken land zijn verwezenlijkt en van de mate waarin het samenwerkt met de EU.

Specifieke te treffen maatregelen zijn bijvoorbeeld:

- regelingen voor **vrijwillige terugkeer** invoeren;
- **overnameovereenkomsten sluiten** met de EU, waarin bepalingen zijn opgenomen over de overname van eigen onderdanen en van onderdanen van derde landen, zonder dat dit ten koste gaat van de toepassing van de bestaande overnameverplichtingen;
- **werkafspraken met Frontex** maken;
- capaciteit opbouwen op het gebied van **geïntegreerd grensbeheer**, documentbeveiliging en de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, waaronder mensenhandel en migrantensmokkel;
- meewerken aan de gezamenlijke bewaking op de Middellandse Zee, bijvoorbeeld door samenwerking in het kader van het Eurosur-project, zodra dit van start gaat;
- bereidheid tonen tot samenwerking met de EU bij de identificatie van eigen onderdanen en andere inwoners, met name in het kader van de politieke en justitiële samenwerking en met het oog op overname en uitzetting;
- ratificatie en toepassing van het VN-Verdrag tegen de grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit en de bijbehorende protocollen betreffende mensenhandel en migrantensmokkel.

Een mobiliteitspartnerschap wordt beschouwd als een **langetermijnkader** op basis van **politieke dialoog** en **operationele samenwerking**, dat verder gestalte krijgt in de algemene context van de betrekkingen tussen de EU en het betrokken partnerland en dat zich in de loop van de tijd ontwikkelt.

Ter voorbereiding van de sluiting van het mobiliteitspartnerschap zal een **dialogo** worden gevoerd **tussen hoge ambtenaren van de EU en van de betrokken partnerlanden** waaraan de lidstaten volop deelnemen, zodat beide partijen van gedachten kunnen wisselen, hun verwachtingen en behoeften kenbaar kunnen maken en kunnen vaststellen op welke gebieden zij kunnen samenwerken. Op deze manier kunnen besluiten worden voorbereid die gezamenlijk op politiek niveau moeten worden genomen. Deze dialoog kan zowel dienen om de sluiting van het mobiliteitspartnerschap voor te bereiden als om toezicht te houden op de uitvoering ervan.

In de voorbereidende fase wordt van de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied verlangd dat zij vorderingen maken met het opbouwen van capaciteit voor een efficiënt migratiebeheer en helpen een veilige omgeving te scheppen voor mobiliteit; dit is noodzakelijk voor een eerlijke en duurzame uitvoering van het mobiliteitspartnerschap. De EU zal de inspanningen van het partnerland zowel technisch als financieel ondersteunen, onder meer via de EU-agentschappen (Frontex, EASO en Europol).

De EU zal ook extra financiële middelen nodig hebben om de vooruitgang te steunen van de zuidelijke Middellandse Zeelanden die werken aan de opbouw van hun capaciteit voor migratie-, mobiliteits- en veiligheidsbeheer, en om een samenwerking voor de lange termijn aan te gaan op dit gebied.

De EU en de partnerlanden die deelnemen aan de dialoog moeten dus, uitgaande van de beschikbare middelen, nagaan hoe zij voldoende financieringsmogelijkheden kunnen vinden voor maatregelen ter ondersteuning van capaciteitsopbouw en samenwerking op deze punten. Dat geldt ook voor het nieuwe financiële instrument ter ondersteuning van de samenwerking met de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied in het nieuwe financiële kader van de EU.

Naast de ontwikkeling van het mobiliteitspartnerschap dienen de EU-lidstaten te overwegen hun **consulaire aanwezigheid** in de regio te verbeteren, bijvoorbeeld door middel van door de EU gesteunde gemeenschappelijke visumaanvraagcentra. Tevens dient de plaatselijke Schengensamenwerking te worden verbeterd en dient ten volle gebruik te worden gemaakt van de praktische verbeteringen en flexibiliteit die met de **EU-visumcode** zijn ingevoerd, zoals de verlaging van de leges, de vrijstelling van leges of de afgifte van meervoudige visa aan bona fide reizigers en bepaalde categorieën personen (zoals studenten, onderzoekers en zakenmensen).

Indien de visumversoepelings- en overnameovereenkomsten doeltreffend worden uitgevoerd, kan op de lange termijn geleidelijk worden gewerkt aan visumvrijstelling voor individuele partnerlanden, afhankelijk van de algemene relatie met het betrokken partnerland en op voorwaarde dat de omstandigheden een goed beheerde en veilige mobiliteit mogelijk maken.

De dialoog over migratie, mobiliteit en veiligheid met de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied zal geleidelijk gestalte krijgen, onder meer **in de vorm van de ontwikkeling van mobiliteitspartnerschappen**, waarbij rekening wordt gehouden met 1) de algemene relatie van de EU met de afzonderlijke partnerlanden, 2) de bestaande capaciteit in het partnerland voor het beheer van de migratiestromen en 3) de bereidheid van het partnerland om een constructieve en effectieve dialoog aan te gaan die moet uitmonden in het partnerschap. Op die basis stelt de Commissie voor de dialoog aan te gaan met **Tunesië, Marokko en Egypte**.

7. CONCLUSIES

Met de maatregelen die in deze mededeling worden voorgesteld, gaat de Commissie in op het verzoek van de Europese Raad van 24 maart 2011 om *“een plan (in te dienen) voor de ontwikkeling van capaciteiten voor het beheer van de migratie- en vluchtelingenstromen nog voor de bijeenkomst van de Europese Raad in juni.”*

De voorstellen in deze mededeling komen bovenop de initiatieven die de Commissie op 4 mei heeft voorgesteld om tot een meer gestructureerde, brede, snelle-reactie-aanpak te komen waarmee de EU kan reageren op de problemen en kansen die met migratie gepaard gaan. Daarbij ging het om striktere grenscontroles, betere toepassing van de Schengenregels, voltooiing van het gemeenschappelijk asielstelsel en een meer gerichte vorm van legale migratie.

De Commissie is bereid om verder bij te dragen aan de uitwerking en de uitvoering van dit plan, op basis van de aanwijzingen die de Europese Raad op de bijeenkomst van 24 juni 2011 zal geven.

De Commissie is ervan overtuigd dat de EU met de voorgestelde maatregelen invulling kan geven aan haar verantwoordelijkheid. De Commissie vindt ook dat de EU met een echt Europees antwoord op de problemen moet komen. Dat antwoord kan alleen doeltreffend zijn als het is gebaseerd op concrete solidariteit tussen de lidstaten en op een partnerschap met de landen aan de andere kant van de Middellandse Zee, en als alle beschikbare middelen en instrumenten worden ingezet.