



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 18 mei 2015
(OR. en)

8961/15

JAI 327
ASIM 26
FRONT 102
RELEX 385
CO EUR-PREP 24

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de heer Jordi AYET PUIGARNAU, directeur, namens de secretaris-generaal van de Europese Commissie
ingekomen:	13 mei 2015
aan:	de heer Uwe CORSEPIUS, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Nr. Comdoc.:	COM(2015) 240 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S EEN EUROPESE MIGRATIEAGENDA

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2015) 240 final.

Bijlage: COM(2015) 240 final



Brussel, 13.5.2015
COM(2015) 240 final

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

EEN EUROPESE MIGRATIEAGENDA

I. Inleiding

Migratie is van alle tijden. Mensen proberen om verschillende redenen en via verschillende kanalen Europa te bereiken. Zij zoeken naar legale mogelijkheden of zetten zelfs hun leven op het spel om politieke onderdrukking, oorlog en armoede te ontvluchten, om zich met hun familie te herenigen, of om gebruik te maken van de mogelijkheden op het gebied van ondernemerschap, kennis en onderwijs. Elke migrant heeft zijn eigen verhaal. Het misleidende en stereotiepe discours gaat vaak enkel over bepaalde soorten migratie. Daarbij wordt geen rekening gehouden met de inherente complexiteit van het fenomeen, dat een heel diverse invloed heeft op de maatschappij en een gedifferentieerd antwoord vereist. In deze agenda zijn de verschillende stappen gebundeld die de Europese Unie nu en in de komende jaren moet nemen om een coherente en brede aanpak te ontwikkelen waarmee enerzijds de voordelen van migratie worden benut en anderzijds de uitdagingen ervan worden aangepakt.

Dwingende noodzaak op dit moment is de plicht om mensen in nood te beschermen. Het lot van duizenden migranten die hun leven in gevaar brengen om de Middellandse Zee over te steken, heeft ons allen geschokt. Als initiële en directe reactie heeft de Commissie een tienpuntenplan gepresenteerd met onmiddellijke maatregelen. Het Europees Parlement en de Europese Raad hebben hun steun uitgesproken voor het plan en de lidstaten hebben toegezegd concrete stappen te zullen nemen, met name om verder verlies van mensenlevens te voorkomen.

Deze snelle reactie is echter ontoereikend en het mag niet louter bij een reactie blijven. De noodmaatregelen waren nodig omdat het collectieve Europese beleid ter zake tekortschoot. De meeste Europeanen trekken zich het lot van de migranten aan, maar in heel Europa wordt de vraag gesteld of ons migratiebeleid wel berekend is op de druk van duizenden migranten, op de noodzaak migranten in onze maatschappij te integreren of op de economische behoeften door de bevolkingsafname in Europa.

Om een einde te maken aan het menselijk leed van uitgebuite migranten, moeten de onderliggende oorzaken van migratie worden aangepakt. We moeten daarvoor gebruikmaken van de rol van de EU in de wereld en de talrijke instrumenten waarover zij beschikt. Sommige oorzaken zijn diepgeworteld, maar moeten niettemin worden aangepakt. De mondialisering en de communicatierevolutie hebben nieuwe mogelijkheden gecreëerd en tot hogere verwachtingen geleid. Verder zijn er de oorlogen en crises in Oekraïne, het Midden-Oosten, Azië en Noord-Afrika. Armoede en conflicten stoppen niet bij de landsgrenzen.

Europa moet een veilige haven blijven voor mensen die op de vlucht zijn voor vervolging, en een aantrekkelijke bestemming blijven voor talentvolle en ondernemende studenten, onderzoekers en werknemers. We moeten onze internationale verplichtingen nakomen en onze waarden hooghouden en tegelijkertijd onze grenzen beveiligen en goede omstandigheden creëren voor economische welvaart en maatschappelijke cohesie in Europa. Dit is een moeilijke evenwichtsoefening, die gecoördineerde actie op Europees niveau vereist. Daarom moeten een reeks kernmaatregelen en een duidelijk en consistent gemeenschappelijk beleid worden ontwikkeld. We moeten zorgen voor nieuw vertrouwen in onze capaciteit om de Europese en nationale inspanningen inzake migratie te verenigen, aan onze internationale en ethische verplichtingen te voldoen en op doeltreffende wijze samen te werken, overeenkomstig de beginselen van solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid. Geen enkele lidstaat kan migratie op eigen kracht doeltreffend aanpakken. Er is een duidelijke behoefte aan een nieuwe, meer Europese aanpak. We moeten daarvoor alle beleidsmaatregelen en alle instrumenten die ons ter beschikking staan, inzetten, en intern en extern beleid zo goed mogelijk op elkaar afstemmen. Voor de verwezenlijking van het gemeenschappelijk Europees migratiebeleid is samenwerking nodig tussen alle actoren: de lidstaten, de EU-instellingen,

internationale organisaties, het maatschappelijk middenveld, lokale autoriteiten en derde landen.

II. Onmiddellijke maatregelen

Het eerste deel van deze migratieagenda komt tegemoet aan de noodzaak snel en vastberaden actie te ondernemen tegen de menselijke tragedies in het hele Middellandse Zeegebied. Uit de verklaring van de Europese Raad van 23 april 2015¹ en de resolutie van het Europees Parlement enkele dagen later² spreekt de algemene bereidheid snel tot actie over te gaan om levens te redden en het optreden van de EU te versterken³.

De onmiddellijke maatregelen moeten ook de blauwdruk vormen voor de reactie van de EU op toekomstige crises waarbij de gemeenschappelijke buitengrenzen onder druk komen te staan, ongeacht waar deze druk zich voordoet.

Levens redden op zee

Europa mag zich niet afzijdig houden terwijl mensen om het leven komen. De opsporings- en reddingsacties zullen worden opgevoerd tot het niveau van de vroegere Italiaanse operatie Mare Nostrum. De Commissie heeft al een begrotingswijziging voor 2015 ingediend om het budget voor de **gezamenlijke Frontex-operaties Triton en Poseidon** te verdrievoudigen. Eind mei zal zij hetzelfde doen voor 2016. De operaties zullen hierdoor zowel wat betreft capaciteit als geografische toepassing kunnen worden uitgebreid. Frontex zal zo zijn dubbele rol kunnen uitoefenen, die erin bestaat enerzijds de operationele steun te coördineren voor grensbeheer van lidstaten die onder druk staan en anderzijds migranten te redden op zee⁴. Naast deze verhoging van de EU-financiering zullen verschillende lidstaten materieel beschikbaar stellen (schepen en vliegtuigen). Dit welkome gebaar van solidariteit zal nodig blijven totdat de migratiedruk daalt. Het nieuwe operationele plan voor Triton zal tegen eind mei worden gepresenteerd⁵.

Criminele netwerken van mensensmokkelaars bestrijden

De criminele netwerken die kwetsbare migranten uitbuiten, moeten worden aangepakt. De hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter (HV/VV) heeft al mogelijkheden voorgesteld voor

¹ Buitengewone bijeenkomst van de Europese Raad, 23 april 2015 – verklaring: <http://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement>. In dit deel van de Europese migratieagenda worden de initiatieven uit de routekaart die de Commissie presenteerde naar aanleiding van de verklaring van de Europese Raad van 23 april, verder uitgewerkt.

² [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660\(RSP\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2015/2660(RSP)).

³ Het gemeenschappelijk beleid van de Unie inzake asiel, immigratie, visa en controle van de buitengrenzen is gebaseerd op titel V (de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Op grond van de protocollen 21 en 22 bij de Verdragen nemen het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken niet deel aan de aanneming door de Raad van overeenkomstig titel V van het VWEU voorgestelde maatregelen. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland kunnen binnen een termijn van drie maanden na de indiening van een voorstel of te allen tijde na de aanneming de Raad ervan in kennis stellen dat zij wensen deel te nemen aan de aanneming en toepassing van de voorgestelde maatregel. Denemarken kan te allen tijde, overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen, de andere lidstaten mededelen dat het alle geldende desbetreffende maatregelen die zijn aangenomen op basis van titel V van het VWEU wenst toe te passen.

⁴ Deze steun komt bovenop de uitgebreide steun die aan de betrokken lidstaten wordt verleend uit de fondsen voor binnenlandse zaken. Italië is de belangrijkste begunstigde in absolute termen en Malta is de belangrijkste begunstigde gerekend per hoofd van de bevolking.

⁵ Triton en Poseidon zijn door Frontex gecoördineerde operaties die verband houden met de bescherming van de buitengrenzen. Bijgevolg bouwen zij voort op het Schengenacquis, waaraan Ierland en het Verenigd Koninkrijk niet deelnemen (zie voetnoot 25). Dit sluit echter niet uit dat vaartuigen van het Verenigd Koninkrijk deelnemen aan opsporings- en reddingsacties op de Middellandse Zee, gecoördineerd door Triton en Poseidon.

eventuele operaties in het kader van het **gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid** om boten van smokkelaars systematisch te identificeren, te onderscheppen en te vernietigen. De uitvoering van dergelijke operaties overeenkomstig het internationaal recht zal duidelijk tonen dat het de EU ernst is.

Er zal ook meer worden gedaan om de **informatie waarmee smokkelaars kunnen worden geïdentificeerd en bestreden**, te bundelen en beter te **gebruiken**. Europol zal onmiddellijk het recentelijk opgerichte gezamenlijk operationeel team voor maritieme informatie (JOT Mare) versterken, evenals zijn contactpunt voor migrantensmokkel. Het resultaat zal een centraal punt zijn voor samenwerking tussen agentschappen op het gebied van mensensmokkel⁶. Europol zal ook samen met Frontex profielen opstellen van vaartuigen die wellicht worden gebruikt door mensensmokkelaars. Zij zullen verdachte vaartuigen identificeren aan de hand van patronen en hun bewegingen volgen. Tot slot zal Europol illegale internetcontent waarmee smokkelaars migranten en vluchtelingen proberen aan te trekken, opsporen, en verzoeken om de verwijdering van deze content.

Het hoofd bieden aan een grote toestroom in de EU: herplaatsing

De asielstelsels van de lidstaten staan onder ongekende druk, en met de zomer in het vooruitzicht zal de toestroom naar de lidstaten in de frontlinie de komende maanden niet afnemen. De EU mag niet wachten tot de druk onhoudbaar is. Door het grote aantal aankomsten wordt de plaatselijke capaciteit voor opvang en verwerking nu al zwaar op de proef gesteld. Om de huidige situatie in het Middellandse Zeegebied aan te pakken, zal de Commissie tegen eind mei voorstellen om het noodstelsel bedoeld in artikel 78, lid 3, van het VWEU⁷ te activeren. Het voorstel daartoe zal voorzien in een tijdelijke regeling voor de verdeling van personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, die ervoor zorgt dat alle lidstaten op een billijke en evenwichtige wijze bijdragen aan de gemeenschappelijke inspanningen. De ontvangende lidstaat zal verantwoordelijk zijn voor de behandeling van de aanvragen volgens de vastgestelde voorschriften en waarborgen. In de bijlage is een verdeelsleutel opgenomen die onder meer gebaseerd is op het bbp, het bevolkingsaantal, het werkloosheidspercentage en de aantallen reeds opgevangen asielzoekers en reeds hervestigde vluchtelingen.

Deze maatregel zal de voorloper zijn van een duurzame oplossing. De EU heeft een permanent systeem nodig waarbij de lidstaten de verantwoordelijkheid voor het opvangen van grote aantallen vluchtelingen en asielzoekers delen. Tegen eind 2015 zal de Commissie een wetgevingsvoorstel indienen voor een verplicht en automatisch herplaatsingssysteem, om bij een grote toestroom de personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, binnen de EU te herplaatsen⁸. Het systeem zal rekening houden met de vrijwillige inspanningen die de lidstaten al leveren.

In afwachting van de uitvoering van deze twee maatregelen zullen de lidstaten zich solidair moeten tonen en extra steun moeten bieden aan de lidstaten in de frontlinie.

Een gemeenschappelijke aanpak voor ontheemde personen die bescherming nodig hebben: hervestiging

Naast het herplaatsen van personen die zich al op het grondgebied van de EU bevinden, moet de EU ook bijdragen aan de hulp aan ontheemde personen die duidelijk internationale

⁶ Het is de bedoeling dat ook het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid, het Europees Bureau voor visserijcontrole en Eurojust hieraan bijdragen.

⁷ Het voorstel zal niet van toepassing zijn op Denemarken en zal enkel op het Verenigd Koninkrijk en Ierland van toepassing zijn indien zij besluiten deel te nemen (zie voetnoot 3).

⁸ Zie voetnoot 3 voor het toepassingsgebied van een dergelijk voorstel.

bescherming nodig hebben. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap, waarbij de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen (UNHCR) de taak heeft om na te gaan wanneer personen niet meer veilig in hun eigen land kunnen blijven. Het lot van deze kwetsbare personen mag niet worden overgelaten aan criminele netwerken van mensensmokkelaars en -handelaars. Zij moeten op een veilige en legale manier de EU kunnen bereiken. De UNHCR heeft als doel gesteld dat de EU tegen 2020 per jaar 20 000 hervestigingsplaatsen zou aanbieden⁹. Een aantal lidstaten heeft al een grote bijdrage geleverd aan de wereldwijde hervestigingsinspanningen. Andere lidstaten bieden daarentegen geen enkele plaats aan en vaak leveren zij ook geen alternatieve bijdrage door asiolverzoeken in ontvangst te nemen en te aanvaarden of door de inspanningen van anderen financieel te ondersteunen.

De Commissie zal tegen eind mei een aanbeveling doen voor een **EU-brede hervestigingsregeling waarbij 20 000 plaatsen beschikbaar worden gesteld**. De regeling zal betrekking hebben op alle lidstaten. De criteria voor de verdeling zijn opgenomen in de bijlage en omvatten het bbp, het bevolkingsaantal, het werkloosheidspercentage en de aantallen reeds opgevangen asielzoekers en reeds hervestigde vluchtelingen. Ook de vrijwillige inspanningen die de lidstaten al leveren, zullen in aanmerking worden genomen. Voor de periode 2015-2016 zal voor deze regeling uit de EU-begroting **50 miljoen EUR extra** worden vrijgemaakt. Indien nodig zal er daarna een voorstel worden gedaan voor een bindende en verplichte wetgevingsaanpak voor na 2016¹⁰. Bovenop deze gezamenlijke inspanningen verzoekt de Commissie de lidstaten om gebruik te maken van de bestaande mogelijkheden van het Fonds voor asiel, migratie en integratie en extra hervestigingsplaatsen aan te bieden in het kader van hun nationaal programma, met snelle aanpassing van de financiering.

Tot slot zouden de lidstaten ten volle gebruik moeten maken van de andere legale kanalen voor personen die bescherming nodig hebben, zoals particuliere/niet-gouvernementele sponsoring, humanitaire vergunningen en bepalingen inzake gezinshereniging.

Partnerschappen met derde landen om migratie aan de bron aan te pakken

De EU kan onmiddellijke maatregelen nemen om dichter bij de bron op te treden, in regio's van herkomst en doorreis. De Commissie en de Europese Dienst voor extern optreden (EDED) zullen samen met partnerlanden concrete maatregelen nemen om gevaarlijke reizen te voorkomen.

Allereerst zou de EU de landen die het meest te maken krijgen met ontheemde vluchtelingen, meer moeten ondersteunen. Er zullen **regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma's** worden opgezet of uitgebreid, om te beginnen in Noord-Afrika en de Hoorn van Afrika, en er zal worden voortgebouwd op het lopende programma in het Midden-Oosten. Voor de periode 2015-2016 zal 30 miljoen EUR worden vrijgemaakt, een bedrag dat de lidstaten nog moeten aanvullen.

Ten tweede zal tegen eind dit jaar **in Niger een multifunctioneel proefcentrum worden ingesteld**. Het centrum zal samenwerken met de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM), het UNHCR en de autoriteiten van Niger. Het zal actief zijn op het gebied van informatieverstrekking, bescherming ter plaatse en hervestiging van personen in nood. Dergelijke centra zullen in landen van herkomst en doorreis een realistischer beeld geven van de slaagkansen van de reizen die migranten ondernemen, en onregelmatige migranten bijstaan bij vrijwillige terugkeer.

⁹ Verklaring van de adjunct-directeur van het UNHCR, Progress Report on Resettlement, Meeting of the Standing Committee of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Genève, 26-28 2012.

¹⁰ Zie voetnoot 3 voor het toepassingsgebied van een dergelijk voorstel.

Ten derde zal migratie een specifiek onderdeel worden van de missies die momenteel in landen zoals Niger en Mali plaatsvinden in het kader van het **gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB)** en waarbij meer aandacht zal worden besteed aan grensbeheer. In het najaar zal in Malta in dat verband een top worden georganiseerd met belangrijke partners zoals de Afrikaanse Unie, om met de regio een gemeenschappelijke aanpak te ontwikkelen voor de bestrijding van onregelmatige migratie, de bescherming van personen in nood en het tegengaan van mensensmokkel en -handel.

De activiteiten op dit gebied zullen nauw samenhangen met de bredere politieke initiatieven ter bevordering van stabiliteit. Van bijzonder belang is de actie onder leiding van de HV/VV om de situatie in **Libië** aan te pakken, waarbij volledige steun wordt gegeven aan de inspanningen onder leiding van de VN voor de vorming van een regering van nationale eenheid. Als onderdeel van de voortdurende inspanningen met betrekking tot de crisis in **Syrië** is 3,6 miljard EUR aan steun verleend voor humanitaire, stabilisatie- en ontwikkelingshulp in Syrië en om Syrische vluchtelingen in landen als Libanon, Jordanië, Turkije en Irak bij te staan. De crises in Libië en Syrië zijn slechts enkele van de meest voor de hand liggende politieke crises die de migratie naar de EU de komende maanden sterk zullen beïnvloeden. Er zal ook bijzondere aandacht worden besteed aan onze oostelijke partners, de landen van de Westelijke Balkan en Azië, om de bestaande samenwerkingskaders te bevorderen.

De EU-instrumenten inzetten ten behoeve van de lidstaten in de frontlinie

Er zal meer worden gedaan om de lidstaten in de frontlinie te helpen met de directe uitdagingen die zij het hoofd moeten bieden.

Allereerst zal de Commissie een nieuw "**hotspot**"-concept ontwikkelen waarbij het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, Frontex en Europol de lidstaten in de frontlinie helpen om arriverende migranten snel te identificeren en te registreren en snel hun vingerafdrukken te nemen. De activiteiten van de agentschappen zullen elkaar aanvullen. EASO-teams zullen steun bieden om de asielprocedures, die onmiddellijk bij het asielverzoek worden opgestart, zo snel mogelijk te doen verlopen. Frontex zal de lidstaten helpen bij de coördinatie van de terugkeer van personen die geen bescherming nodig hebben en wier verblijf onregelmatig is. Europol en Eurojust zullen de gastlidstaten helpen bij het onderzoek naar netwerken van mensensmokkelaars en -handelaars met het oog op ontmanteling.

Ten tweede zal de Commissie 60 miljoen EUR extra aan **noodfinanciering** vrijmaken, onder meer ter ondersteuning van de opvang en gezondheidszorg in de lidstaten die onder bijzondere druk staan¹¹. Er wordt momenteel onderzocht welke de behoeften zijn.

<i>Voornaamste maatregelen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • een financieringspakket om het budget voor Triton en Poseidon in 2015 en 2016 te verdrievoudigen en de EU-brede hervestigingsregeling te financieren • onmiddellijke steun voor een mogelijke GVDB-missie tegen mensensmokkel • indiening, tegen eind mei, van een wetgevingsvoorstel om het noodstelsel bedoeld in artikel 78, lid 3, VWEU te activeren, op basis van de verdeelsleutel in de bijlage • indiening, tegen eind 2015, van een voorstel voor een permanent gemeenschappelijk EU-systeem voor herplaatsing in noodsituaties • presentatie, tegen eind mei, van een aanbeveling voor een EU-hervestigingsregeling, die indien nodig wordt gevolgd door een voorstel voor een meer permanente aanpak voor na 2016 • 30 miljoen EUR voor regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma's
---------------------------------------	---

¹¹ De lidstaten kunnen hiervoor gebruikmaken van de middelen uit het Fonds voor asiel, migratie en integratie. Landen die een grote toevloed van migranten en asielzoekers kennen, kunnen indien van toepassing ook om bijstand van het EU-mechanisme voor civiele bescherming verzoeken.

III. Vier pijlers voor beter migratiebeheer

De migratiecrisis in het Middellandse Zeegebied heeft duidelijk gemaakt wat de onmiddellijke behoeften zijn. Tegelijkertijd zijn ook duidelijk de structurele beperkingen gebleken van het beleid en de tools van de EU op het gebied van migratie. De EU heeft nu de mogelijkheid om een evenwichtig migratiebeleid te ontwikkelen en aan de burgers duidelijk te maken dat migratie beter collectief door alle EU-actoren kan worden aangepakt.

Zoals voorzitter Juncker in zijn politieke beleidslijnen uiteenzette, moeten de resolute strijd tegen onregelmatige migratie, mensenhandelaars en mensensmokkelaars en de beveiliging van de buitengrenzen van Europa vergezeld gaan van een sterk gemeenschappelijk asielsebeleid en een nieuw Europees beleid voor legale migratie. Het ligt voor de hand dat hiervoor meer coherentie nodig is tussen verschillende beleidssectoren zoals ontwikkelingssamenwerking, handel, werkgelegenheid en binnenlands en buitenlands beleid.

Een duidelijk en goed functionerend kader voor legale binnenkomst in de EU (door efficiënte asiel- en visumstelsels) zal de push-factoren voor onregelmatige binnenkomst en onregelmatig verblijf zwakker maken. Dit zal leiden tot veiligere Europese grenzen en veiligere migratie.

De EU moet mensen in nood blijven beschermen. Tegelijkertijd moet zij zich ervan bewust zijn dat de vaardigheden die nodig zijn voor een bloeiende economie, niet altijd onmiddellijk op de arbeidsmarkt in de EU te vinden zijn of snel kunnen worden ontwikkeld. Migranten die op legale wijze tot een lidstaat zijn toegelaten, zouden niet op weerstand en hindernissen mogen stuiten. Zij zouden uitgebreide hulp moeten krijgen bij de integratie in hun nieuwe gemeenschap. Deze aanpak dient te worden gezien als inherent aan de waarden waarop Europeanen trots horen te zijn en die Europa hoort uit te dragen ten overstaan van zijn partners wereldwijd.

Evenzo moet de EU er consequenties aan verbinden wanneer migranten niet voldoen aan de criteria om te kunnen blijven. Afgewezen asielzoekers die hun terugkeer proberen te voorkomen, personen die langer blijven dan hun visa toestaat en migranten die permanent onregelmatig verblijven, vormen een groot probleem. Zij tasten het vertrouwen in het systeem aan. Dit probleem speelt juist degenen in de kaart die migratie bekritisieren en stigmatiseren. Het bemoeilijkt ook de integratie van migranten die rechtmatig in de EU verblijven.

De EU moet haar internationale activiteiten voortzetten en de samenwerking met haar wereldwijde partners versterken, onderliggende oorzaken aanpakken en kanalen voor legale migratie promoten die circulaire groei en ontwikkeling in de landen van herkomst en bestemming bevorderen. Deze zaken zullen nader worden behandeld in het kader van de strategische evaluatie die de HV/VV is gestart om de impact van veranderingen op mondiaal vlak te beoordelen. Deze kwesties zullen ook aan bod komen in de volgende herziening van het Europees nabuurschapsbeleid. Doel daarbij zal zijn in nauw overleg met onze burens voorstellen te doen voor een meer gerichte samenwerking bij kwesties van gemeenschappelijk belang, zoals migratie.

In deze agenda worden vier actieniveaus beschreven voor een billijk, sterk en realistisch EU-migratiebeleid. De uitvoering van de betrokken maatregelen zal zorgen voor een EU-migratiebeleid dat het recht om asiel te zoeken eerbiedigt, rekening houdt met de

humanitaire uitdagingen, een duidelijk Europees kader voor een gemeenschappelijk migratiebeleid biedt en voor een duurzame oplossing zorgt¹².

III.1 De oorzaken van onregelmatige migratie wegnemen

Mensen kiezen om heel uiteenlopende redenen voor onregelmatige migratie. Dikwijls lopen hun plannen echter uit op een grote teleurstelling. Vaak blijkt hun reis veel gevaarlijker dan verwacht en leggen zij hun lot in handen van criminele netwerken die geld boven mensenlevens plaatsen. De personen die geen asiel krijgen, wacht terugkeer. Diegenen die clandestien in Europa blijven, leiden een onzeker bestaan en worden gemakkelijk het slachtoffer van uitbuiting. Het is in het belang van alle betrokkenen dat de onderliggende oorzaken van migratie worden aangepakt, mensensmokkel en mensenhandel worden bestreden en een duidelijk en voorspelbaar terugkeerbeleid tot stand wordt gebracht.

De onderliggende oorzaken van onregelmatige migratie en gedwongen ontheemding in derde landen aanpakken

Een groot deel van de onderliggende oorzaken van migratie houdt nauw verband met mondiale kwesties die de EU al jaren probeert op te lossen. Er moet worden onderkend dat migratie een van de belangrijkste gebieden is waarop een actief en geëngageerd buitenlands beleid van de EU rechtstreekse gevolgen heeft voor de EU-burgers. Burgeroorlogen, vervolging, armoede en klimaatverandering hebben stuk voor stuk rechtstreeks en onmiddellijk een invloed op migratie. De preventie en matiging van deze factoren is daarom van uitermate groot belang bij het migratiedebat.

Het is zeer belangrijk dat wordt samengewerkt met landen van herkomst en doorreis. Voor migratie bestaan er al een aantal gevestigde bilaterale en regionale samenwerkingskaders¹³. Deze zullen een impuls krijgen doordat **EU-delegaties** in belangrijke landen een grotere rol zullen gaan spelen wat migratie aangaat. De delegaties zullen met name verslag uitbrengen over belangrijke migratiegerelateerde ontwikkelingen in de gastlanden, bijdragen aan de integratie van migratiekwesties in ontwikkelingssamenwerking en contact onderhouden met gastlanden om gecoördineerde actie te garanderen. In nauwe samenwerking met het netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen¹⁴, de lokale autoriteiten en het maatschappelijk middenveld zullen **Europese migratieverbindingfunctionarissen** worden gedetacheerd naar EU-delegaties in belangrijke derde landen. Zij zullen daar informatie verzamelen, uitwisselen en analyseren.

Nauwere samenwerking zou bijvoorbeeld veel kunnen opleveren in het geval van **Turkije**. Sinds begin 2014 heeft Turkije al 79 miljoen EUR steun gekregen om het hoofd te bieden aan de druk op zijn vluchtelingensysteem en om gevaarlijke reizen in het oostelijke gedeelte van de Middellandse Zee te voorkomen. Met de detachering van een Frontex-verbindingfunctionaris in Turkije zal de samenwerking nog een stap verder gaan.

Met een budget van 96,8 miljard EUR voor de periode 2014-2020 speelt de **EU-steun voor externe samenwerking**, en met name ontwikkelingssamenwerking, een grote rol bij het aanpakken van mondiale kwesties zoals armoede, onzekerheid, ongelijkheid en werkloosheid. Dit zijn stuk voor stuk belangrijke onderliggende oorzaken van onregelmatige en gedwongen

¹² Zie voetnoot 3 (over de opt-inmogelijkheid van het Verenigd Koninkrijk en Ierland en de opt-outstatus van Denemarken) met betrekking tot het toepassingsgebied van maatregelen uit hoofde van titel V van het VWEU die al van toepassing zijn en/of die ter uitvoering van de agenda zullen worden voorgesteld.

¹³ De processen van Rabat, Khartoem, Boedapest en Praag en de dialoog tussen de EU en Afrika inzake migratie en mobiliteit.

¹⁴ Verordening (EG) nr. 377/2004 van de Raad van 19 februari 2004. De immigratieverbindingfunctionarissen zijn vertegenwoordigers van de lidstaten, die worden gedetacheerd in een land dat geen lidstaat is van de EU om de maatregelen van de EU tegen onregelmatige migratie te faciliteren (PB L 64 van 2.3.2004, blz. 1). Het Verenigd Koninkrijk en Ierland nemen deel aan deze verordening (zie voetnoot 3).

migratie. Er wordt onder meer steun verleend aan de regio's in Afrika, Azië en Oost-Europa waar de meeste migranten in Europa vandaan komen.

Naast het aanpakken van de onderliggende langetermijnoorzaken, helpt de EU de impact van crises op lokaal niveau te verlichten. Daarvoor zijn aanhoudende inspanningen nodig, aangezien wereldwijd meer dan 70 % van de vluchtelingen en de in eigen land ontheemde personen al vijf jaar of langer weg is van huis. De EU is een van de belangrijkste donoren van steun aan vluchtelingen. Sinds begin 2014 heeft zij al 200 miljoen EUR besteed aan lopende projecten voor ontwikkelingshulp en ruim 1 miljard EUR uitgetrokken voor humanitaire hulp aan vluchtelingen en in eigen land ontheemde personen. Er wordt momenteel strategisch nagedacht over het maximaliseren van de impact van deze steun. De resultaten worden verwacht in 2016.

Mensensmokkelaars en -handelaars bestrijden

Het bestrijden van criminele netwerken van mensensmokkelaars en -handelaars moet eerst en vooral voorkomen dat migranten door deze netwerken worden uitgebuit¹⁵. Verder zou het onregelmatige migratie moeten ontmoedigen. Het doel moet zijn om het risico voor mensensmokkelaars te vergroten en de opbrengst van mensensmokkel te verkleinen. Op dit moment is de opbrengst voor de netwerken nog hoog en lopen zij weinig risico's. De Commissie zal tegen eind mei een actieplan presenteren.

Samenwerking met derde landen is cruciaal. De meeste smokkelaars zijn niet in Europa gevestigd, en de smokkelaars die op de boten op de Middellandse Zee worden aangehouden, zijn meestal de laatste schakel in de keten. De bovengenoemde intensievere samenwerking zal zeer grote nadruk leggen op het aanpakken van lokale en internationale criminele groepen die smokkelroutes controleren.

De EU-agentschappen kunnen de autoriteiten van de lidstaten helpen bij het opvoeren van hun strijd tegen **criminele netwerken van mensensmokkelaars**. De agentschappen kunnen helpen bij het onderzoek naar smokkelaars, bij hun opsporing en vervolging en bij het bevroeren en confisqueren van hun vermogens. Er zal worden geprobeerd om boten onmiddellijk te identificeren, te onderscheppen en te vernietigen, nog voor zij door de criminele netwerken worden gebruikt (zie hierboven). Voorts zal met betrekking tot financiële stromen nauwer worden samengewerkt met financiële inlichtingendiensten en zal samenwerking worden gestart met financiële instellingen zoals banken, diensten voor internationale geldovermakingen en creditcardmaatschappijen. Dat moet het proactief financieel onderzoek om crimineel vermogen in beslag te nemen en terug te vorderen evenals de maatregelen tegen het witwassen van geld afkomstig van migrantensmokkel, bevorderen. Er zal ook gebruik worden gemaakt van de betere informatie-uitwisseling als aangekondigd in de Europese veiligheidsagenda.

Om aanklagers sterkere instrumenten te bieden tegen smokkelnetwerken, zal de Commissie het huidige EU-rechtskader ter bestrijding van migrantensmokkel en zij die daar baat bij hebben, verbeteren¹⁶. Voorts zal de Commissie, om specifieke actie te ondernemen tegen

¹⁵ Ook in het kader van de Europese veiligheidsagenda en de maritieme veiligheidsstrategie zullen daartoe inspanningen worden geleverd. Migrantensmokkel en mensenhandel zijn twee afzonderlijke maar onderling verbonden criminele activiteiten van criminele netwerken. Bij migrantensmokkel besluiten de migranten zelf om op onregelmatige wijze te migreren door een smokkelaar te betalen om een internationale grens te kunnen overschrijden, terwijl bij mensenhandel de personen slachtoffers zijn die onder dwang staan en in extreme mate worden uitgebuit, al dan niet in een context die verband houdt met grensoverschrijding. In de realiteit is het moeilijk om deze twee fenomenen van elkaar te onderscheiden, aangezien de personen die vrijwillig een reis ondernemen daarbij het risico lopen om slachtoffer te worden van arbeids- of seksuele uitbuiting door netwerken.

¹⁶ Een aantal maatregelen die de Unie vóór 1 december 2009 met betrekking tot politieke en justitiële samenwerking in strafzaken heeft vastgesteld, zijn sinds 1 december 2014 op grond van de artikelen 9 en 10 van protocol 36 bij de Verdragen niet meer van toepassing op het Verenigd Koninkrijk. In de genoemde artikelen is een specifieke procedure

smokkelnetwerken en om slachtoffers van **mensenhandel** bij te staan, de initiatieven in het kader van de huidige strategie tegen mensenhandel voltooien, en onderzoeken hoe het werk in 2016 verder kan worden verbeterd¹⁷. Uitbuiting kan ook uitgaan van werkgevers binnen de EU. De Commissie promoot betere integratie van legale migranten op de arbeidsmarkt. Zij zal echter ook meer ondernemen tegen illegale tewerkstelling van onderdanen van derde landen. Zij zal dat onder meer doen door een betere handhaving en toepassing van de **richtlijn werkgeverssancties**¹⁸, die de tewerkstelling verbiedt van onderdanen van derde landen die geen recht van verblijf hebben in de EU. Tot slot zal zij ook prioriteit geven aan inbreukprocedures met betrekking tot deze richtlijn.

Terugkeer

Onregelmatige migranten worden aangemoedigd doordat zij weten dat de terugkeerregeling van de EU, voor de terugkeer van onregelmatige migranten en migranten van wie het asielerzoek is afgewezen, onvolkomen is. Netwerken van mensensmokkelaars wijzen er vaak op dat betrekkelijk weinig terugkeerbeslissingen worden uitgevoerd. In 2013 werd slechts 39,2 % van de terugkeerbeslissingen daadwerkelijk uitgevoerd.

Om het handhavingspercentage te vergroten, moet er eerst voor worden gezorgd dat derde landen voldoen aan hun internationale verplichting om eigen onderdanen die illegaal in Europa verblijven, terug te nemen¹⁹. De EU moet bereid zijn om gebruik te maken van al haar invloed en van alle stimulansen die haar ter beschikking staan. Het recent overeengekomen **proefproject inzake terugkeer** naar Pakistan en Bangladesh zal belangrijke praktische inzichten bieden voor de toekomst²⁰. De EU zal **derde landen helpen aan hun verplichtingen te voldoen**, onder meer door de capaciteitsopbouw voor terugkeer te helpen bevorderen, informatie te verstrekken, voorlichtingscampagnes te organiseren en re-integratiemaatregelen te ondersteunen. De Commissie zal ook haar aanpak betreffende overnameovereenkomsten²¹ herzien en prioriteit geven aan de belangrijkste landen van herkomst van onregelmatige migranten.

uiteengezet om niet deel te nemen aan een reeks maatregelen en om opnieuw deel te nemen (zie de besluiten aangenomen door de Commissie en de Raad inzake de maatregelen waarvan het Verenigd Koninkrijk kennis heeft gegeven, PB L 345 van 1.12.2014, blz. 1 en PB C 430 van 1.12.2014, blz. 1). In 2002 heeft de EU regels aangenomen om migrantensmokkel tegen te gaan: Richtlijn 2002/90/EG tot omschrijving van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (PB L 328 van 5.12.2002, blz. 17) en Kaderbesluit 2002/946/JBZ tot versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf (PB L 328 van 5.12.2002, blz. 1). Het Verenigd Koninkrijk en Ierland besloten om zowel aan de richtlijn als aan het kaderbesluit deel te nemen. Door de niet-deelneming aan een reeks maatregelen uit hoofde van bovengenoemd protocol 36 is het kaderbesluit ondertussen evenwel niet meer van toepassing op het Verenigd Koninkrijk. Het kan echter nog wel beslissen om toch deel te nemen aan het kaderbesluit.

¹⁷ Zie voetnoot 3 en voetnoot 17 voor het toepassingsgebied van deze initiatieven en van de maatregelen die al van kracht zijn.

¹⁸ Richtlijn 2009/52/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 juni 2009 tot vaststelling van minimumnormen inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen (PB L 168 van 30.6.2009, blz. 24). Het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben er niet voor gekozen om aan deze richtlijn deel te nemen, die derhalve niet bindend is voor noch van toepassing is in die lidstaten.

¹⁹ De overeenkomst van Cotonou omvat een specifieke verplichting met betrekking tot de ACS-landen. Volgens artikel 13 van de overeenkomst moet iedere lidstaat van de Europese Unie eigen onderdanen die illegaal op het grondgebied van een ACS-staat verblijven, op verzoek van die staat zonder verdere formaliteiten overnemen, en moet iedere ACS-staat eigen onderdanen die illegaal op het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie verblijven, op verzoek van die lidstaat zonder verdere formaliteiten overnemen.

²⁰ Conclusies van de Raad over het EU-terugkeerbeleid, aangenomen op de vergadering van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 5 en 6 juni 2014.

²¹ Een overnameovereenkomst faciliteert de terugkeer van onderdanen van derde landen. De partijen bij de overeenkomst verbinden zich ertoe hun onderdanen die illegaal op het grondgebied van de andere partij verblijven of illegaal de grens van dat land hebben overschreden, zonder verdere formaliteiten over te nemen.

Daarnaast moeten de lidstaten de **terugkeerrichtlijn** toepassen²². Voor de Commissie is het toezicht op de uitvoering van de richtlijn een prioriteit. Er moet een snellere terugkeerregeling komen, die hand in hand gaat met naleving van de procedures en normen waarmee Europa een humane en waardige behandeling van terugkeerders waarborgt, met een evenredig gebruik van dwangmaatregelen, en met inachtneming van de grondrechten en het beginsel van non-refoulement²³. In het kader van het Schengenevaluatiemechanisme wordt momenteel grondig onderzocht hoe de EU-regels inzake de terugkeer van onregelmatige migranten worden uitgevoerd. Om de lidstaten te ondersteunen, wordt een “**handboek voor terugkeer**” opgesteld met richtsnoeren, beste praktijken en aanbevelingen.

De EU beschikt over gemeenschappelijke regels inzake terugkeer, maar de effectieve operationele samenwerking is ontoereikend. Frontex biedt de lidstaten momenteel al aanzienlijke steun, maar om brede operationele bijstand te kunnen bieden, moet het mandaat van Frontex worden versterkt. Frontex kan terugkeermissies coördineren, maar mag daartoe zelf geen initiatief nemen. Op basis van de lopende evaluatie, die dit jaar moet worden afgerond, zal de Commissie een **wijziging van de rechtsgrondslag van Frontex** voorstellen om de rol van het agentschap op het gebied van terugkeer te versterken²⁴.

<i>Voornaamste maatregelen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • de onderliggende oorzaken aanpakken door ontwikkelingssamenwerking en humanitaire hulp • migratie een kernthema maken voor EU-delegaties • een actieplan tegen mensensmokkel presenteren in mei 2015 • krachtiger optreden om ervoor te zorgen dat derde landen voldoen aan hun verplichting om hun onderdanen over te nemen • een handboek voor terugkeer aannemen en toezicht houden op de uitvoering van de terugkeerrichtlijn • de rechtsgrondslag van Frontex wijzigen en versterken om de rol van het agentschap op het gebied van terugkeer te verstevigen
---------------------------------------	--

III.2 Grensbeheer – levens redden en de buitengrenzen beveiligen

De eerder beschreven maatregelen om de situatie in het Middellandse Zeegebied nu aan te pakken, zijn ontwikkeld als noodmaatregelen die op een specifieke crisis zijn gericht. Het zou echter een illusie zijn om te denken dat het hier om een kortstondige behoefte gaat die niet terugkomt. Het versterken van Frontex en het opzetten van nieuwe vormen van samenwerking met de lidstaten moeten worden gezien als een vorm van ondersteuning en solidariteit die blijvend is.

De regels die voor operaties in het kader van **Triton** zijn overeengekomen, moeten worden gezien als een model voor toekomstige actie aan alle buitengrenzen (zowel landgrenzen als zeegebieden). Elke crisis is anders, maar de EU moet er lessen uit trekken en in staat zijn op een crisis te anticiperen en niet slechts te reageren.

²² Richtlijn 2008/115/EG van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven (PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98). Het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben er niet voor gekozen om deel te nemen aan deze richtlijn, die derhalve niet bindend is voor noch van toepassing is op het Verenigd Koninkrijk en Ierland.

²³ Non-refoulement is een beginsel van internationaal recht, bekrachtigd in het Handvest van de grondrechten, dat inhoudt dat een persoon niet mag worden teruggestuurd naar een plaats waar een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan foltering of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen wordt onderworpen.

²⁴ Frontex werd opgericht bij Verordening (EG) nr. 2007/2004 (PB L 349 van 25.11.2004, blz. 1). Frontex is een ontwikkeling van het Schengenacquis waaraan Ierland en het Verenigd Koninkrijk niet deelnemen. Deze lidstaten maken derhalve geen deel uit van Frontex. Op grond van artikel 12 van de bovengenoemde verordening wordt er echter wel samengewerkt met deze landen, met name voor de organisatie van gezamenlijke terugkeeroperaties.

Als het om levensreddende operaties en het beveiligen van de zeegrenzen gaat, heeft de kustwacht een cruciale rol te spelen. Door intensiever samen te werken, kunnen de kustwachten doeltreffender opereren. De Commissie zal samen met de betrokken agentschappen steun verlenen aan deze samenwerking en er waar passend voor zorgen dat sommige taken van de kustwachten op EU-niveau verder worden gebundeld.

Voor een doeltreffende operationele paraatheid is het steeds vaker noodzakelijk **risicotrends** te identificeren. De uitrol van Eurosur²⁵ biedt een goed model waarop kan worden voortgebouwd en dat alle civiele en militaire autoriteiten die met de bewaking van de zeegrenzen zijn belast, ten volle zouden moeten gebruiken. De betrokken agentschappen zouden een doeltreffend situatiebeeld moeten uitwerken dat input kan geven voor de beleidsvorming en de voorbereiding van de respons op nationaal en Europees niveau²⁶.

Het is vast beleid van de EU om de lidstaten te helpen met de afbakening van solide en consistente buitengrenzen. De lidstaten krijgen voor de periode 2014–2020 al ruim 2,7 miljard EUR uit het Fonds voor interne veiligheid. Hoewel er regels voor het grenstoezicht zijn vastgesteld, vertoont het grensbeheer allerlei varianten, die gebaseerd zijn op een lappendeken van sectorale documenten en instrumenten. De Commissie zal een en ander in 2016 consolideren tot een **Unienorm voor grensbeheer** die alle aspecten van het beheer van de buitengrenzen van de Unie dekt.

Efficiënter beheer van onze grenzen houdt ook in dat beter gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die IT-systemen en technologieën bieden. De EU beschikt momenteel over drie grootschalige IT-systemen: Eurodac voor de administratie van asielaanvragen, het Visuminformatiesysteem (VIS) voor visumaanvragen en het Schengeninformatiesysteem (SIS) voor de uitwisseling van informatie over personen en voorwerpen die door de bevoegde autoriteiten zijn gesignaleerd. Volledige benutting van deze systemen kan voor het grensbeheer voordelen opleveren en Europa's vermogen versterken om onregelmatige migratie te bestrijden en onregelmatige migranten terug te sturen. Een nieuwe fase wordt gevormd door het initiatief inzake **slimme grenzen**, dat bedoeld is om de grensdoorlaatposten efficiënter te maken en het overschrijden van de grens voor de overgrote meerderheid van bonafide reizigers uit derde landen te vergemakkelijken, terwijl tegelijkertijd onregelmatige migratie wordt bestreden door alle grensoverschrijdingen van onderdanen van derde landen te registreren, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel. Na de openingsbesprekingen over het eerste voorstel wil de Commissie, teneinde rekening te houden met de zorgen van de medewetgevers, begin 2016 een herzien voorstel inzake slimme grenzen indienen²⁷.

Door de ontwikkeling van strenge normen binnen de EU zal het voor Europa gemakkelijker worden steun te verlenen aan derde landen die hun eigen oplossingen voor beter grensbeheer ontwikkelen. Initiatieven in belangrijke landen in Afrika en in de nabuurschap zouden kunnen worden gesteund door Frontex, maar ook door financiering van de EU en soortgelijke initiatieven in het kader van het nabuurschaps- en ontwikkelingsbeleid van de EU. Het doel moet zijn de grenzen veiliger te maken, maar ook te **zorgen dat de landen van Noord-Afrika beter in staat zijn om te interveniëren** en migranten in nood te redden.

²⁵ Verordening (EU) nr. 1052/2013 van 22 oktober 2013 tot instelling van het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur): een informatiesysteem dat is ontworpen om het beheer van de buitengrenzen van de EU te verbeteren (PB L 295 van 6.11.2013, blz. 1). Met Eurosur kunnen grensgegevens near-realtime worden gedeeld door de leden van het netwerk (de Schengenlanden en Frontex). Eurosur is een ontwikkeling van het Schengenacquis waaraan Ierland en het Verenigd Koninkrijk niet deelnemen. Deze lidstaten maken derhalve geen deel uit van Eurosur. De beperkte regionale samenwerking waarin artikel 19 van de verordening voorziet, is momenteel voorwerp van een procedure bij het Hof van Justitie (aanhangige zaak C-88/14).

²⁶ Gecoördineerd door Frontex, met input van EASO, Europol, het satellietcentrum van de EU en het Europees Agentschap voor maritieme veiligheid.

²⁷ Zie voetnoot 3 voor de toepassingsgebied van een dergelijk voorstel.

<i>Voornaamste maatregelen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • versterking van de rol en de capaciteit van Frontex • een Unienorm voor grensbeheer • betere coördinatie van kustwachttaken door de EU • herziening van het voorstel over slimme grenzen • versterking van het vermogen van derde landen om hun grenzen te beheren
---------------------------------------	--

III.3. Europa's beschermingsplicht: een sterk gemeenschappelijk asielbeleid

Er moet in de EU een duidelijk systeem komen voor de opvang van asielzoekers binnen de EU. In 2014 heeft het recordaantal van 600 000 personen in de EU asiel aangevraagd. Alle asielaanvragen moeten worden verwerkt en er moet bescherming worden geboden aan degenen die daarvoor in aanmerking komen. Een van de zwakke punten van het huidige beleid is het gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten, dat met name het gevolg is van de aanhoudende versnippering van het asielstelsel. Dit heeft rechtstreeks gevolgen voor asielzoekers die asielshoppen, maar beïnvloedt ook de publieke opinie in de EU: het bevordert de opvatting dat het huidige systeem fundamenteel oneerlijk is. De EU heeft echter gemeenschappelijke regels die de grondslag zouden moeten leggen voor wederzijds vertrouwen; als deze regels nader worden uitgewerkt, kunnen we met een schone lei beginnen.

Samenhangende uitvoering van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel

In de eerste plaats moet worden gezorgd voor een volledige en coherente uitvoering van het gemeenschappelijke Europese asielstelsel. Daartoe zal **een nieuwe procedure voor systematische monitoring** worden ingesteld voor controle van zowel de uitvoering als de toepassing van de asielwetgeving en ter bevordering van het wederzijds vertrouwen. Daarnaast zal de Commissie, in samenwerking met de lidstaten en het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), nadere richtsnoeren uitwerken om de **normen** voor de opvang en de asielprocedures te verbeteren. De lidstaten kunnen dan werken met welbepaalde, eenvoudige kwaliteitsindicatoren, waardoor de grondrechten van asielzoekers beter worden beschermd en de behoeften van kwetsbare groepen, zoals kinderen, bijzondere aandacht krijgen²⁸. De Commissie zal ook prioriteit toekennen aan de omzetting en praktische tenuitvoerlegging van recent vastgestelde asielwetgeving, wanneer zij overweegt **inbreukprocedures**²⁹ in te leiden.

Het EASO zal tegelijkertijd zijn **praktische samenwerking** met de lidstaten intensiveren, om uit te groeien tot referentiepunt voor nationale informatie over landen van herkomst, waarop asielbesluiten worden gebaseerd. Dit moet leiden tot meer uniforme beslissingen. Andere belangrijke maatregelen betreffen opleiding³⁰ en een speciaal netwerk van opvanginstanties, dat de basis kan vormen voor het delen van opvangplaatsen in noodsituaties.

²⁸ In verband met de specifieke kwetsbaarheden van kinderen (niet alleen die met een migratieachtergrond) zal de Commissie, als vervolg op het actieplan voor niet-begeleide minderjarigen (2010-2014), een brede strategie uitwerken die ook betrekking heeft op vermiste en niet-begeleide kinderen.

²⁹ Richtlijn 2013/32/EU van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 60); Richtlijn 2013/33/EU van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 96). Het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben er niet voor gekozen om aan de aanneming van deze richtlijnen deel te nemen.

³⁰ Het opleidingscurriculum van het EASO, een gemeenschappelijk stelsel voor beroepsopleiding bedoeld voor asielambtenaren en andere doelgroepen, zoals managers en juristen in de EU.

Verder betekent een sterker gemeenschappelijk Europees asielstelsel ook dat doeltreffender wordt opgetreden tegen **misbruik**. Er worden te veel ongegronde asiolverzoeken ingediend. In 2014 werd 55% van de asiolverzoeken afgewezen, en voor sommige nationaliteiten werden vrijwel alle asiolverzoeken afgewezen. Deze situatie maakt het voor de lidstaten moeilijker om snel bescherming te bieden aan personen die in nood verkeren. De wetgeving bevat specifieke bepalingen ter bestrijding van misbruik, bijvoorbeeld door snelle behandeling van ongegronde asiolverzoeken mogelijk te maken. Om deze mogelijkheden te verruimen, zal de Commissie samen met het EASO en de lidstaten richtsnoeren opstellen.

Een ander probleem ontstaat bij asiolverzoeken van onderdanen van derde landen die geen visum nodig hebben om naar de EU te reizen. Deze zaken kunnen deels worden behandeld via de monitoringmechanismen na visumliberalisering³¹. De Commissie zal tevens voorstellen indienen ter versterking van de bepalingen inzake veilige landen van herkomst die in de richtlijn asielpercedures zijn opgenomen, zodat asiolverzoeken van personen uit landen die als veilig gelden, snel kunnen worden afgehandeld³².

Het Dublinsysteem – meer gedeelde verantwoordelijkheid voor de lidstaten

De wettelijke verbeteringen zijn recent ingevoerd, in 2014. Toch werkt het mechanisme om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asiolverzoek (het “Dublinsysteem”³³) niet zoals het hoort. Zo hebben in 2014 vijf lidstaten in totaal 72% van het totale aantal asiolverzoeken in de EU behandeld. De EU kan verdere bijstand bieden, maar de regels moeten wel volledig worden nageleefd.

De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de toepassing van het Dublinsysteem. In het bijzonder moeten zij de benodigde middelen toewijzen om het aantal overdrachten te verhogen en vertragingen weg te werken, de bepalingen inzake gezinshereniging proactief en consequent toepassen en vaker en ruimer gebruikmaken van de discretionaire clausules, zodat zij een asiolverzoek kunnen behandelen en de druk op de lidstaten in de frontlinie kunnen verminderen. Op EU-niveau zullen de lidstaten steun krijgen van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), dat een speciaal **netwerk van nationale Dublinseenheden** zal opzetten.

De lidstaten moeten ook zorgen dat zij de regels voor het nemen van **vingerafdrukken**³⁴ van migranten aan de grens volledig toepassen. Lidstaten die onder zware druk komen te staan, kunnen een beroep doen op het hotspot-systeem, dat praktische operationele steun biedt (zie boven). De Commissie zal tegen eind mei richtsnoeren uitvaardigen om het systematisch nemen van vingerafdrukken te vergemakkelijken, met volledige inachtneming van de grondrechten, en ondersteund door praktische samenwerking en uitwisseling van beste

³¹ De EU kan zo preventief optreden in samenwerking met de landen van herkomst, gerichte voorlichtingscampagnes opzetten en de samenwerking op het gebied van grensbeheer en de bestrijding van mensensmokkel intensiveren.

³² Richtlijn 2013/32/EU, hierboven aangehaald.

³³ Verordening (EU) nr. 604/2013 van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (PB L 180 van 29.6.2013, blz. 31). Het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben te kennen gegeven dat zij wensen deel te nemen aan de aanneming en de toepassing van deze verordening. Denemarken neemt aan het Dublinsysteem deel via een afzonderlijke internationale overeenkomst die in 2006 met de EU is gesloten. De criteria voor het vaststellen van de verantwoordelijke lidstaat gaan, in hiërarchische volgorde, van familiale overwegingen en het recente bezit van een visum of verblijfsvergunning in een lidstaat tot het feit of de asielzoeker de EU al dan niet op regelmatige wijze is binnengekomen.

³⁴ Verordening (EG) nr. 603/2013 van de Raad van 26 juni 2013 betreffende de instelling van “Eurodac” (herschikking). Het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben besloten aan deze verordening deel te nemen. Denemarken neemt aan Eurodac deel via een afzonderlijke internationale overeenkomst die in 2006 met de EU is gesloten.

praktijken. De Commissie zal tevens onderzoeken hoe via Eurodac meer biometrische kenmerken kunnen worden gebruikt (zoals gezichtsherkenningstechnieken met behulp van digitale foto's).

Toen het Dublin-systeem werd ontwikkeld, bevond de Europese samenwerking op het gebied van asiel zich in een andere fase. De toestroom van asielzoekers was toen van een andere aard en schaal. De Commissie zal in 2016 **het Dublinsysteem evalueren** en daarbij ook kunnen putten uit de ervaring met de herplaatsings- en hervestigingsmechanismen. Dit zal haar in staat stellen te bepalen of met het oog op een eerlijkere verdeling van de asielzoekers in Europa de juridische parameters van het Dublinsysteem moeten worden aangepast³⁵.

<i>Voornaamste maatregelen</i>	<ul style="list-style-type: none"> • invoering van een nieuw monitoring- en evaluatiemechanisme voor het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en opstelling van richtsnoeren voor striktere normen voor opvang en asielprocedures • richtsnoeren om misbruik van het asielstelsel tegen te gaan • versterking van de bepalingen inzake veilige landen van herkomst die in de richtlijn asielprocedures zijn opgenomen, zodat asielverzoeken van personen uit landen die als veilig gelden, snel kunnen worden afgehandeld • maatregelen ter bevordering van systematische identificatie en systematisch nemen van vingerafdrukken • meer biometrische kenmerken verwerken via Eurodac • evaluatie en mogelijk herziening van de Dublinverordening in 2016
---------------------------------------	---

III.4 Een nieuw beleid voor legale migratie

Om werknemers aan te trekken die beschikken over de vaardigheden die Europa nodig heeft, moeten we concurreren met andere economieën. In 2012–2025 kan een scherpe stijging (23%) worden verwacht van het aantal banen voor hoger opgeleiden³⁶. Schaarste is al geconstateerd in sleutelsectoren als wetenschap, technologie, techniek en zorg. Europa moet zorgen dat het over voldoende vaardigheden beschikt en mensen opleiden voor de arbeidsmarkt van vandaag. De Commissie zal in 2015 een nieuw pakket inzake arbeidsmobiliteit en een nieuw initiatief inzake vaardigheden voorstellen³⁷, maar ook met een krachtige inspanning op de middellange en lange termijn is het onwaarschijnlijk dat we volledig aan de behoeften zullen kunnen voldoen.

De EU staat ook voor een aantal economische en demografische uitdagingen op de lange termijn. De Europese bevolking vergrijst, terwijl de economie steeds sterker afhankelijk wordt van hooggeschoolde arbeid. Zonder migratie zou de beroepsbevolking van de EU het komende decennium bovendien met 17,5 miljoen personen krimpen. Migratie wordt ook steeds belangrijker voor het versterken van de houdbaarheid van ons socialezekerheidsstelsel en het waarborgen van duurzame groei van de economie van de EU.

Hoewel het in tijden van hoge werkloosheid en sociale veranderingen moeilijk zal blijven om voor migratie te pleiten, is het dan ook van belang dat we over een duidelijk en robuust systeem beschikken dat de belangen van de EU recht doet, onder meer door te zorgen dat Europa voor migranten een aantrekkelijke bestemming blijft³⁸.

³⁵ Zie voetnoot 3 voor de toepassingsgebied van een dergelijk nieuw initiatief.

³⁶ Descy, Pascaline (2014), "Projected labour market imbalances in Europe: Policy challenges in meeting the Europe 2020 employment targets", in OECD/European Union, Matching Economic Migration with Labour Market Needs, OECD Publishing (<http://dx.doi.org/10.1787/9789264216501-12-en>).

³⁷ Beide initiatieven worden al genoemd in bijlage 1 bij het werkprogramma van de Commissie voor 2015.

³⁸ De Commissie zal ook een evaluatie en beoordeling ("fitness check") van het acquis inzake legale migratie verrichten om lacunes en inconsequenties vast te stellen en te bezien hoe het huidige EU-kader kan worden vereenvoudigd en

Goed beheer van legale migratie en het visumbeleid

De beslissing over het aantal toe te laten personen uit derde landen op zoek naar werk blijft een exclusieve bevoegdheid van de lidstaten. Maar de EU kan een specifieke rol spelen. Met Europese programma's zoals Horizon 2020 en Erasmus+ kunnen de komende zeven jaar getalenteerde personen worden aangetrokken. De richtlijn studenten en onderzoekers, waarover de medewetgevers momenteel in onderhandeling zijn, moet deze groepen nieuwe mogelijkheden bieden voor mobiliteit en werk. Als deze wetgeving snel wordt goedgekeurd, kan voor deze strategisch belangrijke groepen in de EU een gunstig klimaat worden geschapen³⁹.

De volgende stap moet zijn dat een aantrekkelijke EU-brede regeling voor hooggekwalificeerde onderdanen van derde landen wordt opgezet. De **blauwekaartrichtlijn**⁴⁰ voorziet al in een dergelijke regeling, maar er zijn in de eerste twee jaar slechts 16 000 blauwe kaarten afgegeven, waarvan 13 000 in één lidstaat. Eind mei zal de Commissie een openbare raadpleging over de toekomst van de blauwekaartrichtlijn starten. Met een herziening van de richtlijn zal ernaar worden gestreefd op doeltreffender wijze getalenteerde mensen over te halen om naar Europa te komen. Bij die herziening zal ook worden gekeken naar de reikwijdte, door de richtlijn ook van toepassing te maken op ondernemers die bereid zijn in Europa te investeren of door meer mogelijkheden te scheppen voor de mobiliteit van blauwekaarthouders binnen de EU.

Ook de **dienstensector** heeft een grote economische impact. Deze sector biedt werkgelegenheid aan goed opgeleide, hooggekwalificeerde buitenlandse beroepsbeoefenaars die voor korte perioden naar de EU moeten reizen om diensten te verlenen aan bedrijven of overheden. De Commissie zal bezien hoe deze categorieën personen rechtszekerheid kan worden geboden, onder meer om de EU-positie te versterken wanneer de EU bij het onderhandelen over vrijhandelsovereenkomsten wederkerigheid wenst.

Gezien de rol die de lidstaten bij deze beslissingen vervullen, is een meer rechtstreekse en open dialoog geboden om voor een gemeenschappelijk denkraam en een gezamenlijke beleidsaanpak te zorgen en op Europees niveau beste praktijken uit te wisselen. De Commissie zal de lidstaten ondersteunen door op Europees niveau voor permanente dialoog en collegiale toetsing te zorgen op punten als lacunes in de arbeidsmarkt, regularisatie en integratie, omdat beslissingen van lidstaten ter zake ook gevolgen hebben voor andere lidstaten.

De Commissie zal daarnaast een dialoogplatform opzetten met input van het bedrijfsleven, de vakbonden en andere sociale partners, met als doel de voordelen van migratie voor de Europese economie en de migranten zelf te maximaliseren.

De EU moet kunnen beschikken over instrumenten om vast te stellen in welke economische sectoren en beroepen zich **wervingsproblemen of vaardigheidslacunes** voordoen of zullen voordoen. De bestaande instrumenten bieden die informatie voor een deel, maar er is een

gestroomlijnd, zodat het bijdraagt tot een beter beheer van de legale migratiestromen. Zie voetnoot 3 voor de toepassingsgebied van een dergelijk nieuw initiatief.

³⁹ COM(2013) 151 final. Zie ook voetnoot 3 voor de toepassingsgebied van dit voorstel.

⁴⁰ Richtlijn 2009/50/EC van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (PB L 155 van 18.6.2009, blz. 17). Het Verenigd Koninkrijk en Ierland hebben er niet voor gekozen om aan deze richtlijn deel te nemen, die dan ook niet bindend is voor noch van toepassing is in die lidstaten.

completer beeld nodig⁴¹. Bestaande webportalen, zoals het EU-migratieportaal en het Europese portaal voor arbeidsmobiliteit (Eures), kunnen een belangrijke rol vervullen door te zorgen voor betere afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt voor onderdanen van derde landen die zich al in de EU bevinden. Bij het vinden van banen die bij de vaardigheden van een migrant passen, kan zich het probleem voordoen dat kwalificaties die migranten in hun eigen land hebben verworven, in de EU niet worden erkend. De EU kan bijdragen tot een beter begrip van kwalificaties die buiten de EU zijn verworven⁴².

De inspanningen om een nieuw beleid voor legale migratie te ontwikkelen, worden weerspiegeld in de **modernisering van ons visumbeleid**⁴³. De Commissie heeft in 2014 een herziening van de Visumcode voorgesteld, waarbij onder meer een nieuw soort visum wordt ingevoerd: het rondreisvisum⁴⁴. Als deze voorstellen worden goedgekeurd, beschikt de EU over flexibelere visumbeleidsinstrumenten om de positieve economische impact van het aantrekken van meer toeristen en bezoekers voor privé- en beroepsdoeleinden te maximaliseren, en de risico's van onregelmatige migratie en veiligheidsrisico's te minimaliseren. De Commissie zal eind 2015 ook haar **evaluatie van de visumvereisten** voor onderdanen van derde landen afronden. Zij kan voorstellen doen om de visumplicht voor sommige nationaliteiten op basis van wederkerigheid af te schaffen en voor andere nationaliteiten opnieuw in te voeren. Hierbij zal rekening worden gehouden met de lopende politieke dialogen over migratie en mobiliteit met belangrijke landen.

Doeltreffende integratie

Ons migratiebeleid zal slagen als het wordt ondersteund door een doeltreffend integratiebeleid. Hoewel de bevoegdheden op dit terrein primair bij de lidstaten liggen, kan de Europese Unie steun bieden voor maatregelen van nationale en plaatselijke overheden en maatschappelijke organisaties die actief zijn binnen het complexe en langdurige proces van stimulering van integratie en opbouw van wederzijds vertrouwen.

Financiering wordt verstrekt via het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF), maar ook het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO) en het Europees Sociaal Fonds (ESF) kunnen een belangrijke rol vervullen⁴⁵. Voor de nieuwe programmeringsperiode (2014–2020) moet ten minste 20% van de ESF-middelen bijdragen tot sociale inclusie, bijvoorbeeld via maatregelen voor de **integratie van migranten**, met een bijzonder accent op asielzoekers, vluchtelingen en kinderen. De fondsen kunnen steun geven aan gerichte initiatieven om taal- en beroepsvaardigheden en de toegang tot diensten te verbeteren, de toegang tot de arbeidsmarkt te stimuleren, inclusief onderwijs en interculturele uitwisseling te bevorderen en campagnes voor voorlichting aan gastgemeenschappen en migranten te promoten.

⁴¹ Bijvoorbeeld het vaardighedenpanorama en de allianties voor sectorspecifieke vaardigheden.

⁴² Bijvoorbeeld met behulp van het Europees kwalificatiekader en de aanstaande herziening van het Europass-systeem.

⁴³ Het gemeenschappelijk visumbeleid, dat met name in de Visumcode (Verordening nr. 810/2009) is neergelegd, bevat de regels voor de afgifte van visa voor kort verblijf aan onderdanen van derde landen die reizen voor bijvoorbeeld toerisme, zaken, privébezoeken aan familie of vrienden of culturele of sportevenementen. Dit is een ontwikkeling van het Schengenacquis waaraan Ierland en het Verenigd Koninkrijk niet deelnemen. De Schengenstaten hebben in 2014 ongeveer 15,8 miljoen visa afgegeven, wat ten opzichte van 2009 een toename van ca. 60% betekent. Een voorstel voor herschikking van de Visumcode is momenteel bij het Parlement en de Raad in behandeling (COM(2014) 164).

⁴⁴ Dit is een nieuw type visum voor al dan niet visumplichtige onderdanen van derde landen die er een legitiem belang bij hebben langer in het Schengengebied rond te reizen dan 90 dagen binnen een periode van 180 dagen (COM(2014) 163). Dit voorstel bouwt voort op een onderdeel van het Schengenacquis waaraan Ierland en het Verenigd Koninkrijk niet deelnemen.

⁴⁵ De uitvoering van die maatregelen zal eind 2015 worden beoordeeld; er zal worden getoetst of de lidstaten hun doelstellingen hebben bereikt en of herprogramming van de ESF-middelen noodzakelijk is.

Maximalisering van de ontwikkelingsvoordelen voor de landen van herkomst

Het EU-beleid inzake legale migratie moet ook de ontwikkeling van de landen van herkomst ondersteunen⁴⁶. De Verenigde Naties zullen binnenkort de **doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling** afkondigen. Streefcijfers op het gebied van migratie horen daar ook bij, evenals streefcijfers voor bijvoorbeeld het bevorderen van fatsoenlijk werk, werkgelegenheid voor jongeren, lonen en socialebeschermingsbeleid dat de landen van herkomst kan helpen bij het scheppen van betere economische kansen in eigen land. De EU zal binnen het definitieve algemene kader actieve steun blijven verlenen aan migratiegerelateerde streefcijfers en ervoor blijven pleiten de positieve effecten van migratie horizontaal te benutten voor de uitvoering van de ontwikkelingsagenda na 2015. Dit kan een aanvulling vormen op de activiteiten in het kader van de **mobilitieitspartnerschappen**⁴⁷ van de EU en op onze inspanningen om migratievraagstukken in belangrijke ontwikkelingssectoren te integreren.

De Commissie zal ook ten minste 30 miljoen EUR beschikbaar stellen om de partners te ondersteunen bij de opbouw van hun capaciteit om de **arbeidsmigratie doeltreffend te beheren**. Het accent zal daarbij liggen op verbetering van de positie van arbeidsmigranten en bestrijding van uitbuiting. In navolging van het succes dat in Europa is behaald met de vorming van een eengemaakte markt die wordt ondersteund door arbeidsmobiliteit, heeft de EU een initiatief van 24 miljoen EUR opgezet om het vrije verkeer binnen de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten te ondersteunen. Met regelingen voor regionale arbeidsmobiliteit ter aanmoediging van **Zuid-Zuidmobiliteit** kan een belangrijke bijdrage worden geleverd aan de plaatselijke ontwikkeling. De Commissie zal verder ethische aanwerving stimuleren in sectoren die in de landen van herkomst te kampen hebben met een gebrek aan gekwalificeerde werknemers, door steun te geven aan internationale initiatieven op dit gebied.

Een van de methoden waarmee de EU ervoor kan helpen zorgen dat de landen van herkomst voordeel hebben bij migratie, is het **goedkoper, sneller en veiliger maken van geldovermakingen**. Goedkeuring van het voorstel voor een “EU-richtlijn betalingsdiensten II”⁴⁸ zou bijdragen tot een meer solide regelgeving voor overmakingen. Via het instrument voor ontwikkelingssamenwerking zal ten minste 15 miljoen EUR beschikbaar worden gesteld om vlaggenschipinitiatieven in ontwikkelingslanden te steunen.

<i>Voornaamste maatregelen</i>	<ul style="list-style-type: none">• modernisering en hervorming van de blauwkaartregeling• een platform voor dialoog met de sociale partners over economische migratie• krachtiger maatregelen om migratie en ontwikkelingsbeleid te koppelen• nieuwe prioriteiten voor de financiering van het integratiebeleid• goedkopere, snellere en veiligere geldovermakingen
---------------------------------------	--

IV. Vooruitblik

⁴⁶ Mededeling van de Commissie: “Het effect van migratie op ontwikkeling optimaliseren” (COM(2013) 292 final); conclusies van de Raad betreffende migratie in de ontwikkelingssamenwerking van de EU, 12 december 2014.

⁴⁷ Mededeling van de Commissie: “De totaalaanpak van migratie en mobiliteit” (COM(2011) 743 final). De mobiliteitspartnerschappen zijn de best uitgewerkte kaders voor bilaterale samenwerking op het gebied van migratie. Zij bieden een politiek kader voor een alomvattende, intensieve en op maat gemaakte dialoog en samenwerking met de partnerlanden en omvatten naast streefcijfers en verbintenissen ook een pakket specifieke steunmaatregelen van de EU en belanghebbende lidstaten. De mobiliteitspartnerschappen voorzien ook in onderhandelingen over visumversoepelings- en overnameovereenkomsten.

⁴⁸ COM(2013) 547 final.

Deze agenda bestaat hoofdzakelijk uit oplossingen waarmee Europa op de betrokken gebieden vooruitgang kan boeken op korte en middellange termijn. Voor een doeltreffende en duurzame aanpak van de problemen zal er binnen Europa op de langere termijn nog nauwer moeten worden samengewerkt.

De in de agenda vervatte initiatieven zullen van cruciaal belang zijn voor de ontwikkeling van een doeltreffend en evenwichtig Europees migratiebeleid. Binnen het toepassingsgebied van het Verdrag en de desbetreffende protocollen daarvan zal de Commissie de aanzet geven tot parallelle discussies over meerdere zaken:

1. *De voltooiing van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel:* De EU-Verdragen bepalen dat er een uniforme asielstatus moet komen, die in de hele Unie geldt. De Commissie zal over de volgende stappen van de ontwikkeling van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel een brede discussie starten, die ook betrekking heeft op zaken als een gemeenschappelijke asielcode en wederzijdse erkenning van asielbeslissingen⁴⁹. Wat de lange termijn betreft, moet in het kader van dat debat ook worden nagedacht over een gezamenlijk proces voor asielbeslissingen, met als doel dat asielzoekers in heel Europa gelijk worden behandeld.
2. *Een gedeeld beheer van de Europese grens:* De toenemende activiteit in de Middellandse Zee wijst uit dat het beheer van de buitengrenzen meer en meer een gedeelde verantwoordelijkheid is. Oprichting van een Europees grenswachtstelsel⁵⁰ behoort tot de mogelijkheden, net als een nieuwe benadering van de kustwachtfuncties in de EU. Daarbij zal worden gekeken naar initiatieven op gebieden als gezamenlijk gebruik van middelen, gezamenlijke oefeningen en civiel/militair gebruik van de middelen. Ook een ontwikkeling in de richting van een Europese kustwacht is denkbaar.
3. *Een nieuw model voor legale migratie:* Krachtens de EU-Verdragen is het aan de lidstaten om definitief te beslissen over de toelating van economische migranten. De EU moet evenwel nagaan hoe deze beperking kan worden verenigd met de collectieve behoeften van haar economie. De Commissie zal zich met name beraden op de mogelijkheid om samen met de lidstaten een “systeem van blijken van belangstelling” te ontwikkelen. Een dergelijk systeem zou op grond van verifieerbare criteria automatisch een eerste selectie van potentiële migranten maken. Werkgevers zou worden gevraagd om aan te geven welke aanvragers uit de pool van gegadigden voorrang zouden moeten krijgen en migratie zou pas plaatsvinden nadat de migrant een baan is aangeboden. Zo zou een EU-pool van gekwalificeerde migranten kunnen worden gevormd, waaruit zowel werkgevers als de lidstaten zouden kunnen putten. De lidstaten zouden echter de uiteindelijke selectie en de toelatingsprocedure blijven regelen, in het licht van de behoeften van de nationale arbeidsmarkt.

⁴⁹ Wederzijdse erkenning van positieve asielbeslissingen houdt in dat lidstaten elkaars positieve asielbeslissingen erkennen.

⁵⁰ Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf), de lopende studie naar de toekomst van Frontex.

BIJLAGE

Europese regelingen voor herplaatsing en hervestiging

Herplaatsing

"Herplaatsing" betekent het verdelen over de lidstaten van personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben.

Aan de hand van een verdeelsleutel zal de Commissie tegen eind mei voorstellen om het noodstelsel bedoeld in artikel 78, lid 3, VWEU te activeren en een **tijdelijke Europese herplaatsingsregeling** in te voeren voor asielzoekers die duidelijk internationale bescherming nodig hebben.

De **verdeelsleutel** zal worden gebaseerd op **objectieve, kwantificeerbare en verifieerbare criteria** voor de mate waarin de lidstaten in staat zijn vluchtelingen op te nemen en te integreren, met passende wegingsfactoren voor het relatieve belang van dergelijke criteria (*zie onderstaande tabel 1*). Deze sleutel wordt gebaseerd op de volgende elementen⁵¹:

- a) de bevolkingsgrootte (40 %), omdat hieruit kan worden afgeleid hoeveel vluchtelingen kunnen worden opgenomen;
- b) het totale bbp⁵² (40 %), omdat dit de absolute welvaart van een land weerspiegelt en een aanwijzing is voor de capaciteit van een economie om vluchtelingen op te nemen en te integreren;
- c) het gemiddeld aantal spontane asielaanvragen en het aantal hervestigde vluchtelingen per miljoen inwoners gedurende de periode 2010-2014 (10 %), omdat daaruit blijkt hoeveel inspanningen de lidstaten in het recente verleden hebben geleverd;
- d) het werkloosheidspercentage (10 %), als indicator voor de capaciteit om vluchtelingen op te nemen.

Hoeveel vluchtelingen er in het kader van herplaatsing precies naar elke lidstaat worden overgebracht, zal afhankelijk zijn van het totale aantal betrokkenen en worden vastgesteld in het wetgevingsvoorstel

De ontvangende lidstaat zal verantwoordelijk zijn voor het onderzoek van de asielaanvragen volgens de vastgestelde voorschriften en waarborgen.

Bij de toepassing van de basisverdeelsleutel dient de specifieke crisissituatie in aanmerking te worden genomen. De lidstaten waaruit herplaatsing plaatsvindt, mogen zelf geen bestemming van herplaatsing zijn. Het voorstel zal rekening houden met de positie van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken als vervat in de respectieve protocollen bij de Verdragen.

Hervestiging

"Hervestiging" betekent het overbrengen van individuele ontheemde personen die duidelijk internationale bescherming nodig hebben, op verzoek van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen en met instemming van het land van hervestiging, van een derde land naar een lidstaat, waar zij worden toegelaten en zowel verblijfsrecht krijgen als alle andere rechten die vergelijkbaar zijn met die van personen aan wie internationale bescherming is verleend.

⁵¹ Rekening houdend met eerdere discussies in het kader van het forum Hervestiging en herplaatsing.

⁵² Er dient geen gebruik te worden gemaakt van het bbp per hoofd van de bevolking, aangezien het het aantal inwoners al volgt uit het criterium bevolkingsgrootte.

De Commissie zal tegen eind mei een aanbeveling voor een **Europese hervestigingsregeling** vaststellen.

Deze regeling zal voor alle lidstaten gelden. Geassocieerde staten zal worden gevraagd aan de regeling deel te nemen. Welk deel van het totale aantal aangeboden hervestigingsplaatsen aan elke lidstaat wordt toegewezen, wordt bepaald op basis van dezelfde **verdeelsleutel** als die welke eerder is beschreven in verband met de herplaatsingsregeling (*zie onderstaande tabel 2*).

Deze regeling betreft **één Europees aanbod** van **20 000** hervestigingsplaatsen.

De **Commissie zal bijdragen aan de regeling** door voor 2015 en 2016 een extra totaalbedrag van 50 miljoen EUR beschikbaar te stellen.

De prioritaire regio's voor hervestiging zullen Noord-Afrika, het Midden-Oosten en de Hoorn van Afrika omvatten. Daarbij ligt het zwaartepunt bij de landen waar de regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma's worden uitgevoerd. De regeling moet nauw bij deze programma's aansluiten.

De **samenwerking met de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen** en andere relevante organisaties zullen worden opgeroepen om bijstand te verlenen bij de tenuitvoerlegging, overeenkomstig de huidige praktijk (identificatie, indiening, overbrenging, enz.). Ook het **Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken** zou een praktische rol kunnen spelen bij deze regeling. Elke lidstaat blijft verantwoordelijk voor individuele besluiten tot toelating.

De Commissie onderkent het **risico van spontane secundaire stromen** van hervestigde personen. Om dit risico te ondervangen, wordt aan hervestiging de voorwaarde verbonden dat de hervestigde persoon ermee instemt dat hij ten minste vijf jaar in de staat van hervestiging zal blijven. Ook worden de betrokkenen gewezen op de consequentie van verdere bewegingen binnen de EU en op het feit dat zij in een andere lidstaat geen rechtsstatus of sociale rechten kunnen verwerven. Snelle identificatie en terugkeer van personen die zich niet aan een dergelijke overeenkomst houden, is op grond van EU-recht al mogelijk. De Commissie zal in samenwerking met de lidstaten en de relevante agentschappen meer instrumenten ontwikkelen voor de praktische toepassing van deze maatregelen.

Tabel 1: Europese herplaatsingsregeling

Lidstaten ^{53 54}	Sleutel
Oostenrijk	2,62 %
België	2,91 %
Bulgarije	1,25 %
Kroatië	1,73 %
Cyprus	0,39 %
Tsjechië	2,98 %
Estland	1,76 %
Finland	1,72 %
Frankrijk	14,17 %
Duitsland	18,42 %
Griekenland	1,90 %
Hongarije	1,79 %
Italië	11,84 %
Letland	1,21 %
Litouwen	1,16 %
Luxemburg	0,85 %
Malta	0,69 %
Nederland	4,35 %
Polen	5,64 %
Portugal	3,89 %
Roemenië	3,75 %
Slowakije	1,78 %
Slovenië	1,15 %

⁵³ Het gemeenschappelijk beleid van de EU inzake asiel, immigratie, visa en controles aan de buitengrenzen is gebaseerd op titel V (ruimte van vrijheid, veiligheid en recht) van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Krachtens de Protocolen 21 en 22 bij de Verdragen nemen het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken niet deel aan de aanneming door de Raad van overeenkomstig titel V VWEU voorgestelde maatregelen. Binnen een termijn van drie maanden na de indiening van een voorstel of een initiatief kunnen het Verenigd Koninkrijk en Ierland de Raad ervan in kennis stellen dat zij wensen deel te nemen aan de aanneming en toepassing van de voorgestelde maatregel. Denemarken kan te allen tijde, overeenkomstig zijn grondwettelijke bepalingen, de andere lidstaten ervan in kennis stellen dat het alle desbetreffende maatregelen die zijn aangenomen op basis van titel V VWEU volledig wenst toe te passen. Als het Verenigd Koninkrijk en Ierland besluiten om deel te nemen aan de herplaatsingsregeling, zal de percentuele bijdrage van de respectieve lidstaten dienovereenkomstig worden aangepast. Als Denemarken en de geassocieerde landen besluiten om vrijwillig deel te nemen aan de herplaatsingsregeling, zal de percentuele bijdrage van de respectieve lidstaten ook dienovereenkomstig worden aangepast.

⁵⁴ De in de verdeelsleutel vastgelegde percentages zullen worden aangepast in het licht van de specifieke crisissituatie die wordt aangepakt met de noodregeling voor hervestiging krachtens artikel 78, lid 3, VWEU. De lidstaten waaruit herplaatsing plaatsvindt, mogen zelf geen bestemming van herplaatsing zijn.

Spanje	9,10 %
Zweden	2,92 %

Berekeningen op basis van statistische informatie verstrekt door Eurostat (geraadpleegd op 8 april 2015).

Tabel 2: Europese hervestigingsregeling

Lidstaten ⁵⁵	Sleutel	Totale toewijzing gebaseerd op 20 000 personen
Oostenrijk	2,22 %	444
België	2,45 %	490
Bulgarije	1,08 %	216
Kroatië	1,58 %	315
Cyprus	0,34 %	69
Tsjechië	2,63 %	525
<i>Denemarken</i> ⁵⁶	1,73 %	345
Estland	1,63 %	326
Finland	1,46 %	293
Frankrijk	11,87 %	2375
Duitsland	15,43 %	3086
Griekenland	1,61 %	323
Hongarije	1,53 %	307
<i>Ierland</i> ⁵⁶	1,36 %	272
Italië	9,94 %	1989
Letland	1,10 %	220
Litouwen	1,03 %	207
Luxemburg	0,74 %	147
Malta	0,60 %	121
Nederland	3,66 %	732
Polen	4,81 %	962
Portugal	3,52 %	704
Roemenië	3,29 %	657
Slowakije	1,60 %	319
Slovenië	1,03 %	207
Spanje	7,75 %	1549
Zweden	2,46 %	491
<i>Verenigd Koninkrijk</i> ⁵⁶	11,54 %	2309

Berekeningen op basis van statistische informatie verstrekt door Eurostat (geraadpleegd op 8 april 2015).

⁵⁵ Als de geassocieerde landen besluiten om deel te nemen aan de hervestigingsregeling, worden de verdeelsleutel en de totale toewijzing dienovereenkomstig aangepast.

⁵⁶ Hoewel de voorgestelde hervestigingsregeling zal worden gepresenteerd als een aanbeveling, is het gemeenschappelijk migratiebeleid van de Unie gebaseerd op titel V VWEU. De specifieke aspecten bedoeld in voetnoot 3, inzake de Protocolen 21 en 22 bij de Verdragen, over de positie van het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Denemarken, zullen in aanmerking worden genomen.

Het percentage is berekend tot vijf cijfers achter de komma en ten behoeve van de tabel naar boven of naar beneden afgerond tot tot twee cijfers achter de komma; de toewijzing van aantallen personen berust op het volledige percentage met vijf cijfers achter de komma.