



Brussel, 29.1.2026
COM(2026) 45 final

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

Europese strategie voor asiel- en migratiebeheer

1. INLEIDING

Migratie is en blijft een politieke prioriteit. Burgers verwachten een migratie- en asielbeleid dat eerlijk en standvastig is, dat wordt gekenmerkt door doeltreffend migratiebeheer en dat trouw blijft aan de Europese waarden.

Voortbouwend op de gestage voortgang die de afgelopen jaren is geboekt, begint de Europese Unie nu aan een nieuw hoofdstuk. De Commissie en de lidstaten werken nauw samen om **illegale migratie terug te dringen en het migratiebeheer te verbeteren**. De combinatie van de hervormingen op basis van het migratie- en asielpact (het “pact”), waarbij solidariteit en verantwoordelijkheid, een assertieve migratiediplomatie en doeltreffende operationele samenwerking binnen en buiten de Unie in evenwicht zijn, begint zijn vruchten af te werpen, met name in de vorm van een geleidelijke vermindering van het aantal illegale binnenkomsten sinds 2023¹.

Een EU-brede aanpak van migratiebeheer is onontbeerlijk om tegemoet te komen aan de verwachtingen van de burgers — een aanpak waarbij de EU laat zien dat zij **illegale migratie kan voorkomen** en de activiteiten van criminele smokkelnetwerken kan stoppen, **mensen kan beschermen** die op de vlucht zijn voor oorlog en vervolging en **talent kan aanmoedigen** om naar de EU te komen om het concurrentievermogen van onze economie te vergroten.

De meeste migranten die illegaal in de Unie aankomen en verblijven, komen niet in aanmerking voor enige vorm van bescherming en hebben geen verblijfsrecht². Bovendien verlaat slechts ongeveer een kwart van de personen die geen verblijfsrecht hebben daadwerkelijk het grondgebied van de Unie³. Er kan **geen tolerantie zijn voor misbruik van een systeem** dat is ontworpen om bescherming te bieden aan mensen die echt in nood zijn. Deze disfunctionele situatie heeft ertoe geleid dat er mazen in de wet zijn ontstaan en mensen langdurig illegaal in de Unie kunnen verblijven — met verstrekende gevolgen voor onderwijs, huisvesting en lokale diensten — wat het vertrouwen van het publiek in het vermogen van Europa om migratie te beheren en zijn migratiebeleid vorm te geven op basis van Europese belangen ondermijnt. Het heeft ook gevolgen voor het vermogen van Europa om de extra arbeidskrachten aan te trekken die onze economieën en arbeidsmarkten dringend nodig hebben. Bovendien heeft de inzet van migratie als wapen door Belarus en Rusland sinds 2021 het migratie- en veiligheidslandschap van de Unie verder bemoeilijkt, waardoor nieuwe vormen van hybride dreigingen zijn ontstaan waarbij migratie voor politieke doeleinden wordt gebruikt.

Van de mensen die illegaal de EU binnenkomen, maakt 90 % gebruik van de diensten van criminele groepen en **smokkelnetwerken**⁴ die het leven van deze mensen, tijdens de reis door de woestijn en over zee, in gevaar brengen en die hen ook hun waardigheid ontnemen omdat zij alleen maar geïnteresseerd zijn in het verdienen van geld en die hun grondrechten schenden. Migrantensmokkel voedt een crimineel systeem dat sociale spanningen en onveiligheid langs migratieroutes creëert. Hoewel de wens om in de Europese Unie een

¹ Het aantal illegale grensoverschrijdingen naar de EU daalt gestaag; het totaal voor 2025 is met 26 % gedaald, nadat in 2024 al een daling van 38 % te zien was voor alle belangrijke routes naar de Unie. Wat het aantal internationale beschermingsaanvragen betreft, is een vergelijkbare dalende trend zichtbaar (– 21 %).

² Volgens gegevens van Eurostat bedroeg het percentage ingewilligde verzoeken voor 2024 51,4 %, om te dalen tot iets meer dan 33 % in de eerste helft van 2025 en weer op te lopen tot 42,8 % in het derde kwartaal van 2025.

³ Het Europees jaarverslag over asiel en migratie (2025), gebaseerd op gegevens van Eurostat voor de periode van 1 juli 2024 tot en met 30 juni 2025 (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=CELEX:52025DC0795>).

⁴ <https://www.europol.europa.eu/crime-areas/migrant-smuggling>.

beter leven op te bouwen legitiem kan zijn, moeten degenen die geen recht hebben op bescherming dit op rechtmatige wijze doen door de juiste juridische paden te bewandelen. Elke smokkelreis die wordt voorkomen, betekent mogelijk een gered leven.

De EU wil een gebied blijven dat **bescherming biedt aan mensen die op de vlucht zijn voor oorlog en vervolging**. Het verlenen van bescherming aan degenen die deze nodig hebben, is een verplichting uit hoofde van het Unierecht en het internationaal recht. Europa zelf biedt bescherming aan grote aantallen vluchtelingen, en internationaal dragen diplomatie en financiële steun van de Unie bij tot de bescherming van asielzoekers en vluchtelingen die in derde landen worden opgevangen.

De **steun van de EU aan Oekraïners** is het meest recente sprekende voorbeeld van een lange traditie die zich in de loop van de tijd geleidelijk heeft ontwikkeld. Europese burgers stelden hun huizen open voor vluchtelingen die op de vlucht sloegen voor de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne⁵ die heeft geleid tot de grootste migratiestroom in Europa sinds de Tweede Wereldoorlog; meer dan vier miljoen ontheemden verblijven momenteel in de Unie. Het bieden van tijdelijke bescherming aan Oekraïners blijft een prioriteit voor de Unie en de lidstaten; ook worden zij, wanneer de situatie het toelaat, op basis van een gecoördineerde en geleidelijke aanpak ondersteund bij terugkeer naar huis om hun land weer op te bouwen. Bovendien ontvingen tussen 2015 en 2024 ongeveer 3,9 miljoen asielzoekers in de EU een beschermingsstatus, in aanvulling op die personen die tijdelijke bescherming genieten. Alleen al in 2024 kregen ongeveer 438 000 asielzoekers bescherming⁶.

Misbruik van de asielstelsels van de lidstaten ondermijnt echter hun **vermogen om bescherming en adequate opvang te bieden aan mensen in nood** en om **integratieprogramma's** aan te bieden aan migranten die recht hebben op verblijf in de Unie. Bovendien druist dit misbruik ook in tegen het idee van het Schengengebied, omdat niet-toegestane secundaire bewegingen het idee van vrij verkeer zonder binnengrenzen ondermijnen. Met het pact wordt het Europese migratie- en asielstelsel herzien: er wordt voorzien in meer controle over illegale migratie, de asielregels en -procedures worden vereenvoudigd, de veerkracht en paraatheid worden versterkt en er worden instrumenten geïntroduceerd voor het beheersen van mogelijke toekomstige crises.

Het voorkomen van illegale migratie, het beschermen van mensen die op de vlucht zijn voor oorlog en vervolging en het stimuleren van talentmobiliteit zijn in het belang van zowel de EU als haar partners. Hoewel de Unie blijft werken aan de verbetering van haar migratiebeheersystemen, ligt de sleutel tot succes in een **goede samenwerking met partnerlanden buiten de EU**. Uiteindelijk kan geen enkel land de uitdagingen van dit wereldwijde fenomeen alleen oplossen, en hebben alle partners een rol te spelen in een volledige-routeaanpak. Hoewel het Europees migratiebeleid gebaseerd blijft op een solide intern kader, moet het in de toekomst meer gericht zijn op samenwerking met partnerlanden. De Commissie zal, in samenwerking met de lidstaten, in het kader van een Team Europa-aanpak haar inspanningen in die richting verdubbelen.

De Unie blijft een **aantrekkelijke bestemming voor toeristen, studenten, onderzoekers en werknemers**, en meer dan 90 % van de onderdanen van derde landen komt op een legale en gecontroleerde wijze naar de EU. Dit heeft bijgedragen aan onze economieën en onze samenlevingen en heeft onze culturen gevormd. In 2024 kwamen 1,7 miljoen mensen

⁵ [“Temporary protection for persons fleeing Ukraine — monthly statistics”, Statistics Explained — Eurostat.](#)

⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2025#international-protection>; de drie belangrijkste landen van herkomst zijn Syrië, Afghanistan en Venezuela.

legaal naar de EU om er te werken en te studeren⁷. De recente digitalisering van het grensbeheer- en visumbeleid van de EU maakt de ervaring van reizigers prettiger, door de wachttijden te verkorten en de procedures te stroomlijnen, terwijl de hoogste veiligheidsnormen worden gewaarborgd.

De EU is een open, mondiaal verbonden continent met een vergrijzende en krimpende beroepsbevolking en kampt momenteel in veel sectoren met tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden. Om economisch te blijven groeien, het concurrentievermogen te stimuleren en open strategische autonomie te bevorderen, moet de Unie een magneet voor talent uit de hele wereld worden, en dat **talent niet alleen aantrekken maar ook behouden**. Daartoe moeten de Unie en haar lidstaten de knelpunten aanpakken die de werking van onze systemen vertraagt, onder meer wat betreft de verwerking van visa en de erkenning van kwalificaties, en de strategische samenwerking met partners opschalen om de toegang van talent tot de Unie en de lidstaten te vergemakkelijken, de komst van studenten, onderzoekers en werknemers op alle vaardigheidsniveaus te bevorderen en het menselijk potentieel van iedereen die hier al is, te maximaliseren.

Voor de lange termijn moet gebruik worden gemaakt van de al bestaande **technologische ontwikkelingen** die nieuwe, nog onbenutte mogelijkheden voor doeltreffendere en veiligere migratieprocessen kunnen ontsluiten. De strategie heeft tot doel het potentieel van digitalisering en artificiële intelligentie (AI) op het gebied van migratie en asiel te benutten om de lidstaten moderne, veilige en efficiënte instrumenten te bieden om de kwaliteit, consistentie en tijdigheid van de besluitvorming te verbeteren en de veiligheid te vergroten, terwijl tegelijkertijd de dienstverlening wordt verbeterd.

Deze strategie is ontwikkeld in overeenstemming met de verordening asiel- en migratiebeheer⁸ en bouwt voort op de **nationale strategieën** die de lidstaten⁹ overeenkomstig die verordening¹⁰ hebben ingediend en houdt rekening met de standpunten van het Europees Parlement¹¹, de lidstaten en verschillende belanghebbenden, waaronder de deskundigheid van de EU-agentschappen. De strategie heeft tot doel een visie te bieden op een Europees migratie- en asielbeleid voor de komende vijf jaar dat de cohesie van de EU versterkt, op zoek gaat naar innovatieve oplossingen en verbeteringen en de regionale en mondiale rol van de EU verstevigt. De maatregelen in het kader van deze strategie zijn geworteld in de eerbiediging van de grondrechten overeenkomstig het Handvest en met volledige inachtneming van onze internationale verplichtingen.

Om de belangrijkste doelstellingen van deze strategie — het voorkomen van illegale migratie, het beschermen van mensen in nood en het aantrekken van talent naar de EU — te verwezenlijken, moet de Unie de volgende vijf prioriteiten nastreven:

⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Residence_permits_%E2%80%93_statistics_on_authorisations_to_reside_and_work.

⁸ Artikel 8 van Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013 (ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1351/oj>).

⁹ Er zijn door 25 lidstaten nationale strategieën bij de Commissie ingediend; Denemarken is niet gehouden aan de verplichting om een nationale strategie in te dienen, terwijl Hongarije heeft meegedeeld dat het er geen zal indienen.

¹⁰ Artikel 7 van de verordening asiel- en migratiebeheer.

¹¹ Hoorzitting van de commissie LIBE op 4 december 2025.



2. OPVOEREN VAN DE MIGRATIEDIPLOMATIE

Voortbouwend op de tastbare resultaten van de afgelopen jaren moet de Unie zich de komende vijf jaar blijven richten op het voorkomen dat mensen hun leven in gevaar brengen door gevaarlijke reizen te ondernemen, op het **handhaven van de vermindering van het aantal illegale binnenkomsten** in de EU en op het verminderen van de druk op de asiel- en migratiestelsels door de uitvoering van de door het pact ingevoerde hervormingen te ondersteunen en wereldwijd de eerbiediging van de grondrechten van migranten en vluchtelingen te bevorderen.

De lopende werkzaamheden om de Unie uit te rusten met een modern, eerlijk en efficiënt migratiebeheer- en asielstelsel moeten hand in hand gaan met een effectieve **migratiediplomatie die de belangen van de Unie behartigt en trouw blijft aan de Europese waarden**. Dit alles moet gebaseerd zijn op het beginsel dat migratiebeheer een gezamenlijke verantwoordelijkheid is, waarbij alle actoren langs de migratieroutes een rol te spelen hebben. In de komende vijf jaar zal dit beginsel als leidraad dienen voor het optreden van de Unie bij het versterken van de bestaande alomvattende partnerschappen en het opzetten van nieuwe partnerschappen met belangrijke landen van herkomst en doorreis van migranten, alsook met de landen die de meeste vluchtelingen opvangen, wat de vertrouwensband met onze partners versterkt en de rol van de EU als centrale speler in het mondiale debat en de inspanningen om migratie te beheren, bevordert. De Unie blijft haar betrekkingen met derde landen inzake migratiegerelateerde aangelegenheden vormgeven. Daarbij blijft zij **haar waarden en belangen bevorderen** en samenwerken met partners om de migratiedruk op een voor alle partijen gunstige wijze te beheren, aangezien het in ons gemeenschappelijk belang is om samen te werken om deze gedeelde uitdaging het hoofd te bieden.

Migratiediplomatie moet **alomvattend** zijn en bijdragen tot een betere preventie en beheersing van irregulier vertrek, het ontmantelen van migrantensmokkelnetwerken en het aanpakken van de onderliggende oorzaken van migratie, alsook bescherming dicht bij de plaats van herkomst en hervestigings- en andere aanvullende trajecten bieden aan mensen die bescherming nodig hebben. Het moet ook zorgen voor een snelle en doeltreffende terugkeer en overname van eigen onderdanen die geen recht hebben om in de Unie te verblijven, en anderzijds werknemers, studenten en onderzoekers helpen aantrekken met de vaardigheden en talenten die het Europese concurrentievermogen zouden ondersteunen, die zo tegelijkertijd bijdragen tot de economische ontwikkeling van hun land van herkomst.

Deze **beginselen komen reeds tot uiting in de partnerschappen** die de EU de afgelopen jaren met derde landen heeft gesloten, met name met Egypte, Jordanië, Mauritanië en Tunesië. Zij vormen ook een integrerend onderdeel van het pact voor het Middellandse

Zeegebied¹², dat een op partnerschap gebaseerde en volledige-routeaanpak van migratie bevordert, als onderdeel van een algemene alomvattende strategie die onze betrekkingen met onze partners in het zuidelijk nabuurschap versterkt. De Unie moet deze aanpak blijven bevorderen, aangezien dit zorgt voor verdere stabiliteit, reële kansen biedt en samenwerking mogelijk maakt op het gebied van effectieve en op rechten gebaseerde migratiegovernance tussen de EU en partners langs de verschillende routes.

Het is belangrijk dat de EU en haar lidstaten een assertieve migratiediplomatie nastreven door de **verbanden met ander beleid te versterken en gebruik te maken van hefboommechanismen en stimulansen**, in overeenstemming met de oproepen van de Europese Raad¹³ van de afgelopen jaren. Het instrumentarium waarover de Unie beschikt, omvat het visumbeleid, via het mechanisme van artikel 25 bis van de Visumcode en het opschortingsmechanisme voor de vrijstelling van de visumplicht, alsook handel, via de onlangs overeengekomen herziening van de verordening betreffende het schema van algemene tariefpreferenties, die de mogelijkheid zal bieden om handelspreferenties tijdelijk in te trekken in geval van een gebrek aan samenwerking op het gebied van overname. Dit instrumentarium moet zich ook uitstrekken tot externe financiering, zoals voorgesteld door de Commissie in de verordening Europa in de wereld voor het volgende meerjarig financieel kader 2028-2034. Het moet worden gecombineerd met de bilaterale instrumenten, hefboommechanismen en stimulansen van de EU-lidstaten ter ondersteuning van gezamenlijk EU-optreden. De Commissie en de hoge vertegenwoordiger zullen ook op andere beleidsterreinen mogelijke nieuwe stimulansen en hefboommechanismen onderzoeken om het belang van de EU te bevorderen en nieuwe mogelijkheden voor internationale samenwerking te genereren.

De Unie zal actief blijven deelnemen aan relevante multilaterale fora om betrouwbare partnerschappen op te bouwen en de **mondiale migratiegovernance te verbeteren**. Dit omvat het International Migration Review Forum van het mondiale pact inzake veilige, ordelijke en reguliere migratie van de Verenigde Naties, dat naar verwachting in mei 2026 plaatsvindt, en verdere steun voor de uitvoering van het mondiale pact inzake vluchtelingen. De Unie zal ook met de **Raad van Europa** samenwerken om de huidige uitdagingen van illegale migratie en migrantensmokkel aan te pakken¹⁴. De Commissie zal bijdragen aan het lopende beraad van de Raad van Europa in het kader van het initiatief dat tijdens de informele ministeriële conferentie van 10 december 2025 over de toepassing van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens is gelanceerd, waarbij ten volle rekening wordt gehouden met zowel de doelstellingen van bescherming van rechten als het waarborgen van veiligheid.

Om de **onderliggende oorzaken** van illegale migratie aan te pakken, blijven de Unie en haar lidstaten werken aan het aanpakken van wereldwijde armoede, het bevorderen van economische ontwikkeling en het stimuleren van vrede en veiligheid, met name door het systeem van de Verenigde Naties te blijven ondersteunen, waar nodig actief deel te nemen aan lopende hervormingen en ernaar te streven de nodige steun te verlenen in het licht van ongekende tekorten aan hulpbronnen, waar dit strookt met de belangen van de EU.

Volledige-routeaanpak en verdieping van de samenwerking met het nabuurschap van de EU

¹² Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Het pact voor het Middellandse Zeegebied: één zee, één pact, één toekomst" (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025JC0026>).

¹³ Europese Raad, 20 maart 2025, Conclusies, punt 25, EUCO 1/25.

¹⁴ "Migration challenges: Council of Europe ministers call for political declaration on rights", [portaal van de Raad van Europa](#).

De Commissie blijft een **volledige-routeaanpak** bevorderen om de veelzijdige uitdagingen van gemengde migratiestromen, bestaande uit zowel economische migranten als mensen die bescherming zoeken, aan te pakken, en derde landen ondersteunen bij het versterken van hun systemen voor migratie, grensbeheer, asiel en terugkeer, onder meer het opbouwen van capaciteiten om adequate opvang en bescherming te bieden voor asielzoekers en vluchtelingen, waarbij de inspanningen voornamelijk zijn gericht op landen in de buurt van de plaats van herkomst van migranten. De maatregelen worden aan de context aangepast en kunnen variëren van inspanningen om migrantensmokkel en mensenhandel tegen te gaan, grensbeheer, registratie, het bieden van bescherming en het versterken van dienstverleningssystemen die gastgemeenschappen omvatten, tot het beheren van legale trajecten en het waarborgen van snelle, veilige en waardige terugkeer en overname en duurzame herintegratie.

Voortdurende nauwe samenwerking met internationale organisaties, zoals de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen (UNHCR), de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) en andere relevante internationale gouvernementele organisaties, is van cruciaal belang ter ondersteuning van de volledige-routeaanpak, om deze af te stemmen op de behoeften die de steeds grotere internationale rol van de EU met zich meebrengt. De Commissie wil innovatieve manieren ondersteunen om meer veilige omgevingen te creëren waar asielzoekers en vluchtelingen dicht bij hun land van herkomst bescherming kunnen krijgen, gevaarlijke reizen die leiden tot verlies van mensenlevens langs de routes te helpen voorkomen en programma's te ondersteunen voor vrijwillige terugkeer en herintegratie van derde landen naar landen van herkomst. Als onderdeel van de volledige-routeaanpak kunnen mogelijk nieuwe **multifunctionele centra** langs de belangrijkste migratieroutes worden opgericht, of bestaande¹⁵ centra worden uitgebreid, in overleg met het betrokken derde land en in samenwerking met internationale organisaties.

Kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaten van de EU hebben ook een taak op het gebied van migratiebeheer. De invoering van efficiënte asiel- en migratiebeheersystemen en de afstemming van het migratie-, visum- en grensbeheerbeleid op dat van de EU zijn een noodzakelijke voorwaarde voor toetreding tot de Unie. De EU moet met name nauw blijven samenwerken met **uitbreidingspartners** en hen blijven ondersteunen, met bijzondere aandacht voor het versterken van het grensbeheer, het bestrijden van migrantensmokkel en mensenhandel, het ondersteunen van de aanpassing aan het EU-acquis inzake migratie-, asiel- en visumbeleid en het verbeteren van overname en terugkeer. Het Asielagentschap van de Europese Unie (EUAA), het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) en Europol zullen de partners blijven ondersteunen en met hen blijven samenwerken. Het EU-actieplan voor de Westelijke Balkan heeft al bijgedragen tot een aanzienlijke daling van het aantal illegale grensoverschrijdingen langs de Westelijke Balkanroute en de samenwerking in dit kader moet worden voortgezet.

Gevaarlijke reizen voorkomen en levens redden

Migrantensmokkel is een uiterst verwerpelijk en vaak transnationaal misdrijf waarbij mensen worden uitgebuit en hun leven en waardigheid in gevaar worden gebracht, ten voordele van criminele netwerken, of dat door overheidsactoren wordt gebruikt om de veiligheid van de Unie te ondermijnen. Het ondermijnt ons migratiebeheersysteem en zet de bescherming van onze buitengrenzen onder druk. Het is aan de EU en haar lidstaten, en

¹⁵ Bijvoorbeeld in het kader van het programma voor de bescherming, terugkeer en herintegratie van migranten in Sub-Saharaans Afrika (MPRR-SSA) (https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/projects/migrant-protection-return-and-reintegration-programme-sub-saharan-africa-mprr-ssa_nl).

niet de criminele organisaties, om te bepalen wie er naar de Unie komt en onder welke omstandigheden.

Om het bedrijfsmodel van de smokkelaars te verstoren en irregulier vertrek en verlies van mensenlevens te voorkomen, moet de EU zich blijven inzetten voor de versterking van de capaciteiten van onze partners om **de inreis en uitreis via hun grenzen te controleren en te beheren**, hun opsporings- en reddingscapaciteit in te zetten, incidenten tot een minimum te beperken en mensen te beschermen tegen ernstige risico's. Hoe eerder langs de route er wordt ingegrepen, hoe groter de kans dat incidenten en sterfgevallen worden voorkomen. Recente EU-initiatieven hebben zich vertaald in een doeltreffendere preventie van gevaarlijke reizen.

Om efficiënt te kunnen reageren, moet de EU ook werken aan het versterken van de internationale samenwerking, door van de **wereldwijde alliantie ter bestrijding van migrantensmokkel** een robuust samenwerkingskader voor de lange termijn te maken dat belanghebbenden samenbrengt om migrantensmokkel te voorkomen, erop te reageren en veilige alternatieven voor illegale immigratie te creëren.

Voortbouwend op de eerste twee jaar van de uitvoering van de wereldwijde alliantie heeft de tweede internationale conferentie van de wereldwijde alliantie op 10 december 2025 de weg vrijgemaakt voor de totstandbrenging van een **gestructureerde samenwerking** die aansluit bij de hogere ambities van de Unie. De partijen die de gezamenlijke verklaring¹⁶ hebben onderschreven, hebben zich verbonden tot een reeks gedeelde beginselen, gezamenlijke inzet en gezamenlijke verantwoordelijkheid om de internationale samenwerking bij de aanpak van migrantensmokkel collectief en wereldwijd te versterken middels een volledige-routeaanpak, en in de geest van gedeelde verantwoordelijkheid. Jaarlijkse bijeenkomsten van hoge ambtenaren zorgen voor aansturing van de follow-upwerkzaamheden om de prioriteiten uit te voeren en te zorgen voor meer samenhang en gezamenlijke planning, terwijl ministeriële conferenties zorgen voor duurzaam politiek leiderschap. Dit zorgt voor een verbetering van de coördinatie en vergroot de impact van verschillende regionale en thematische initiatieven (bv. de processen van Boedapest, Khartoem, Niamey, Praag en Rabat, Eurofront en El Pacto met Latijns-Amerika en het Caribisch gebied), alsook van de G7 en het werk van het VN-Bureau voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC) en de Raad van Europa), met als doel de maatregelen verder te stroomlijnen en synergieën te bevorderen.

Smokkelnetwerken maken misbruik van digitale platforms, cryptoactiva en andere technologieën om hun illegale activiteiten te bevorderen, hun activiteiten te financieren en illegaal verkregen winsten te verbergen. Een van de prioriteiten van de wereldwijde alliantie wordt de bestrijding van “**digitale smokkel**”, waarvoor de samenwerking met digitale platforms en aanbieders van technologie zal worden geïntensiveerd. Tegelijkertijd moeten we technologie in ons voordeel benutten door rechtshandavingsinstanties uit te rusten met nieuwe instrumenten en technologieën, waaronder AI-gestuurde analytische capaciteiten, om enorme datasets te verwerken en te koppelen, zodat rechtshandavingsinstanties smokkelaars altijd een stap voor kunnen blijven. Daartoe zal Europol, dat onlangs is versterkt met een eigen Centrum tegen migrantensmokkel¹⁷, zijn operationele activiteiten in de strijd tegen de onlinevoetafdruk van migrantensmokkelaars opvoeren. De Commissie zal ook haar strategisch partnerschap met het VN-Bureau voor drugs- en misdaadbestrijding (UNODC) verstevigen om de onlinedimensie van migrantensmokkel aan te pakken en illegale geldstromen te verstoren door middel van een

¹⁶ https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/54b4208d-d928-4177-aac3-c70c4f6b2745_en?filename=Global%20Alliance%20Joint%20Declaration_final.pdf.

¹⁷ [IP 25 2229 EN.pdf](#).

“follow the money”-aanpak. Dit vereist het gebruik van financiële inlichtingen en veilige informatie-uitwisseling om criminele actoren op elk niveau te identificeren. Daarnaast kunnen geavanceerde digitale identificatie- en vertrouwensdiensten de toepassing van nieuwe maatregelen ter bestrijding van fraude en identiteitsdiefstal vergemakkelijken en de digitalisering en automatisering van grenscontroles ondersteunen.

Migrantensmokkelnetwerken maken veelvuldig gebruik van **commerciële vervoermiddelen**, voornamelijk het vliegtuig, om migranten naar derde landen in de buurt van of grenzend aan de EU te brengen, van waaruit migranten vervolgens proberen illegaal de EU binnen te komen. Voortbouwend op de successen die zijn behaald met de toolbox¹⁸ om deze activiteiten aan te pakken, zal de EU met de belangrijkste belanghebbenden overleggen over de follow-up van het werkdokument van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO)¹⁹, met als doel gemeenschappelijke benaderingen te ontwikkelen en gezamenlijke maatregelen te verkennen die door belangrijke partnerlanden en belanghebbenden in de luchtvaartsector kunnen worden bekrachtigd, onder meer in het kader van de ICAO.

Als onderdeel van de inspanningen om landen langs de migratieroutes uit te rusten met de nodige instrumenten om migratie te beheren en migrantensmokkel te bestrijden, zal de EU partners ondersteunen bij het opbouwen van de nodige capaciteit om **de justitiële en rechtshandavingsrespons te versterken** en solide samenwerkingskanalen tot stand te brengen, onder meer via gezamenlijke onderzoeksteams. Deze inspanningen zullen erop gericht zijn smokkelnetwerken effectiever op te sporen, te onderzoeken en te vervolgen. Uiteindelijk moet dit leiden tot een groter aantal succesvolle vervolgingen en effectieve sancties, waardoor migrantensmokkel een risicovollere, complexere en minder winstgevende criminele activiteit wordt. De EU moet kunnen vertrouwen op een netwerk van partners die migrantensmokkel langs de routes bestrijden voor realtime inlichtingen en informatie over migratiestromen, zodat de landen langs de routes zich kunnen voorbereiden. De Commissie zal, in coördinatie met de lidstaten, samenwerken met Interpol, Europol, Eurojust, Frontex en belangrijke internationale organisaties, en ook gebruikmaken van de steun van het Europees netwerk van immigratieverbindingsfunctionarissen.

Een van de grootste problemen van migrantensmokkel is dat de criminelen die deze activiteiten organiseren en uitvoeren, vaak buiten de EU verblijven en dus buiten het bereik van de rechtsmacht van de lidstaten vallen. Parallel aan het voorstel dat door het Europees Parlement en de Raad wordt besproken om het EU-rechtskader ter voorkoming van hulpverlening bij illegale migratie te versterken²⁰, ontwikkelt de EU een **nieuwe sanctieregeling** tegen migrantensmokkelaars en mensenhandelaars, met name de belangrijke criminele actoren, die tot doel heeft hun vermogens te bevriezen, hun winsten te ontnemen en hun mogelijkheden om de EU in te reizen te beperken, naast en in aanvulling op strafrechtelijke maatregelen.

De **strategische en brede partnerschappen** van de EU met Egypte, Jordanië en Tunesië, en het migratiepartnerschap met Mauritanië, alsook een grotere samenwerking met

¹⁸ Toolbox voor het aanpakken van het gebruik van commerciële vervoermiddelen om irreguliere migratie naar de EU te vergemakkelijken (https://home-affairs.ec.europa.eu/toolbox-addressing-use-commercial-means-transport-facilitate-irregular-migration-eu_nl).

¹⁹ https://www.icao.int/sites/default/files/Meetings/a42/Documents/WP/wp_449_en.pdf.

²⁰ Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van minimumvoorschriften ter voorkoming en bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf in de Unie, en ter vervanging van Richtlijn 2002/90/EG van de Raad en Kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:52023PC0755>).

belangrijke partners, waaronder Libanon, Marokko, Senegal en Turkije, hebben bijgedragen tot een aanzienlijke daling van het aantal illegale oversteken via de oostelijke en centrale Middellandse Zeeroute en de Atlantische route²¹. De Commissie ontwikkelt ook maatregelen om Libië te ondersteunen op het gebied van opsporings- en reddingscapaciteit en bij activiteiten in verband met bescherming, humanitaire terugkeer en evacuatie, in overeenstemming met het internationaal recht en de eerbiediging van de mensenrechten. De Commissie zal, in samenwerking met alle relevante belanghebbenden, met derde landen blijven samenwerken om de opsporings- en reddingsinspanningen op te voeren, migrantensmokkel en mensenhandel te bestrijden, ontheemden te beschermen en de samenwerking op het gebied van terugkeer en overname uit de EU en andere derde landen te verbeteren, met volledige inachtneming van de grondrechten en internationale verplichtingen.

Het toenemende aantal migranten dat via **het Kanaal** vanuit Frankrijk naar het Verenigd Koninkrijk wordt gesmokkeld, vraagt om een krachtige reactie om illegale migratie aan te pakken en de georganiseerde misdaad te bestrijden, waarbij wij tegelijkertijd ons uiterste best moeten doen om verder verlies van mensenlevens op zee te voorkomen. Naar aanleiding van de gezamenlijke verklaring tijdens de top van leiders van de EU en het Verenigd Koninkrijk in mei 2025 en in het kader van de wereldwijde alliantie ter bestrijding van migrantensmokkel intensificeert de EU de samenwerking met het Verenigd Koninkrijk. In dit verband is het door Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk overeengekomen en door de Commissie gesteunde proefproject nuttig om deze gevaarlijke reizen te ontmoedigen en deze moeilijke situatie aan de buitengrenzen van de EU aan te pakken.

Ondersteuning van partnerlanden bij het versterken van hun asiel- en beschermingsstelsels

Eind juni 2025 waren wereldwijd meer dan 117 miljoen mensen **gedwongen ontheemd**²². Dit aantal is het afgelopen decennium bijna verdubbeld als gevolg van bijna een decennium van jaarlijkse stijgingen. Twee derde van alle personen die worden gedwongen hun thuis te verlaten, blijven in de regio, en worden vaak opgevangen in lage- en middeninkomenslanden. Voor ontheemden en vluchtelingen is het goed als zij in de regio blijven en daar effectieve bescherming krijgen, aangezien dit het risico op gevaarlijke reizen en het daarmee verband houdende menselijk leed vermindert, en landen helpt de uitdagingen van migratie in overeenstemming met internationale verplichtingen aan te pakken.

Voortbouwend op de resultaten die in het kader van NDICI — Europa in de wereld zijn bereikt, blijft de Commissie steun verlenen aan programma's ter versterking van de nationale asielstelsels, de opvang- en beschermingskaders en het migratiebeheer in derde landen. Er zal steun worden verleend voor juridische en institutionele hervormingen en capaciteitsopbouw voor systemen voor de vaststelling van de status, de registratie en de documentatie van vluchtelingen in verschillende partnerlanden. Deze werkzaamheden zullen verder worden gekoppeld aan regionale dialogen en partnerschappen met belangrijke landen van herkomst en doorreis. Daarnaast zal de Commissie beschermingsdiensten en duurzame oplossingen blijven bieden aan gedwongen ontheemden.

²¹ Jaarverslag over asiel en migratie (2025): tussen 1 juli 2024 en 30 juni 2025 daalde het aantal aankomsten langs de route door het centrale Middellandse Zeegebied, de Atlantische route en door het oostelijke Middellandse Zeegebied, op basis van gegevens van Frontex, met respectievelijk 40 %, 25 % en 11 % ten opzichte van de vorige verslagperiode.

²² Refugee Data Finder: Key Indicators, UNHCR (<https://www.unhcr.org/refugee-statistics>).

Bevordering van trajecten voor bescherming

Door legale trajecten te bieden aan mensen die bescherming nodig hebben, laat de EU zien dat zij haar mondiale verantwoordelijkheid op zich neemt. Tegelijkertijd ondersteunen deze legale trajecten de doelstelling om aankomsten op een ordelijke en veilige manier te beheren en zo smokkelaars minder mogelijkheden te geven en het aantal gevaarlijke reizen te verminderen. Het is ook een strategisch instrument dat de samenwerking van de EU met partnerlanden kan versterken, als onderdeel van een holistische, alomvattende en volledige-routeaanpak van migratiebeheer. Deze trajecten helpen de druk op die partners te verlichten, bevorderen hun capaciteit om de omstandigheden voor opvang en internationale bescherming te verbeteren en vormen een aanvulling op ons beleid ter voorkoming van gevaarlijke verdere verplaatsingen vanuit de landen van herkomst. Zij moeten daarom worden ingebed in het bredere samenwerkingskader met de partnerlanden. Om die reden moet de EU haar ambities op het gebied van **hervestiging en toelating op humanitaire gronden** opvoeren, als integraal onderdeel van haar instrumentarium voor migratiediplomatie.

De overbelaste capaciteiten van de nationale opvangstelsels en andere significante politieke en financiële factoren hebben geleid tot een vermindering van het aantal plekken dat de EU-lidstaten voor de periode 2026-2027 kan bieden binnen het Unieplan voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden²³. Een doeltreffender beheer van migratie met de uitvoering van het pact zou echter de voorwaarden moeten scheppen voor **ambitieuze plannen voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden** in de komende jaren.

Ondersteuning van terugkeer uit derde landen

Sinds 2016 heeft de EU haar steun voor **duurzame vrijwillige terugkeer vanuit doorreislanden** naar de landen van herkomst van de migranten aanzienlijk opgeschaald. Dit heeft ertoe geleid dat in derde landen de druk op hun systemen is afgenomen en het aantal illegale binnenkomsten in de EU is gedaald. Het biedt migranten die gestrand zijn zonder een perspectief van bescherming en zonder middelen om zelfstandig terug te keren, ook een kans, waardoor ze worden beschermd tegen misbruik door smokkelaars. In het kader van het huidige meerjarig financieel kader voor NDICI — Europa in de wereld is tot dusver (2021-2025) meer dan 1 miljard EUR aan financiële steun verleend om terugkeer uit derde landen en herintegratie te ondersteunen, en om de eigen verantwoordelijkheid en capaciteiten van derde landen om herintegratie, in Noord-Afrika, Sub-Saharaans Afrika en in Azië, te beheren via nationale verwijzingsmechanismen, op te bouwen. Een van de belangrijkste programma's ter ondersteuning van de terugkeer en herintegratie van onderdanen van derde landen is het Programma voor de bescherming, terugkeer en herintegratie van migranten. Het programma draagt bij tot de bescherming van kwetsbare en gestrande migranten, onder meer door begeleide vrijwillige terugkeer uit Noord-Afrika en de Sahel, en hun duurzame herintegratie in Sub-Saharaans Afrika. Tussen december 2022 en november 2025 heeft het programma de terugkeer van meer dan 127 500 personen en de herintegratie van meer dan 106 600 personen ondersteund. In totaal heeft het programma in zowel Noord-Afrika als Sub-Saharaans Afrika in het kader van het huidige NDICI — Europa in de wereld tot dusver meer dan 650 miljoen EUR ontvangen, van het totaal van 1 miljard EUR dat tussen 2021 en 2025 in het kader van het NDICI — Europa

²³ Besluit (EU) 2025/702 van de Raad van 17 maart 2025 houdende machtiging van de Europese Commissie om namens de Unie deel te nemen aan de onderhandelingen voor een internationaal instrument tot oprichting van een internationale schadevergoedingscommissie voor Oekraïne (ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2025/702/oj>).

in de wereld is toegewezen aan terugkeer en herintegratie²⁴. Het ondersteunen van vrijwillige terugkeer naar Sub-Saharaans Afrika en andere belangrijke landen van herkomst, evenals inspanningen om nationale herintegratiesystemen te ontwikkelen, blijven belangrijke onderdelen van de migratiediplomatie van de EU.

De Commissie zal **begeleide vrijwillige terugkeer en herintegratie uit derde landen verder bevorderen** in het kader van haar strategische samenwerking met derde landen, in samenwerking met de lidstaten en de betrokken derde landen, en met de steun van het EU-herintegratieprogramma van Frontex en internationale actoren zoals de IOM. Maatregelen ter versterking van vrijwillige terugkeer uit derde landen gaan hand in hand met inspanningen ter versterking van de terugkeer en overname van onderdanen van derde landen die illegaal in de EU verblijven (zie afdeling 5).

3. STERKE EU-GRENZEN VOOR BETERE CONTROLE EN MEER VEILIGHEID

Handhaving van de **integriteit van de buitengrenzen van de Unie en van het Schengengebied** als gebied zonder controles aan de binnengrenzen, is een essentieel onderdeel van een geïntegreerde en alomvattende aanpak van migratiebeheer.

Om dit te bereiken, moet de Unie sterke buitengrenzen handhaven, waarmee de veiligheid en orde kunnen worden gewaarborgd, **effectief kan worden gecontroleerd wie legaal de Unie binnenkomt**²⁵ en er legaal verblijft, en tegelijkertijd illegale binnenkomst en illegaal verblijf worden voorkomen. Samen met een robuust rechtskader, zoals ingevoerd bij het pact, dat misbruik en niet-toegestane secundaire verplaatsingen binnen de EU voorkomt, moet de doeltreffende bescherming van de buitengrenzen van de EU ook de situatie aan de binnengrenzen van de EU verbeteren, de werking van het Schengengebied vergemakkelijken en het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten versterken.

Tegelijkertijd doen zich aan de grenzen voortdurend nieuwe uitdagingen voor, die van invloed zijn op de veiligheid en territoriale integriteit van de Unie en haar lidstaten. Sinds 2021 zijn de hybride dreigingen in verband met de **instrumentalisering van migranten en de inzet van migratie als wapen** door Rusland en Belarus verder toegenomen in de context van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. De Unie mag niet toestaan dat vijandige actoren haar waarden en beginselen, waaronder het recht op asiel, misbruiken en haar democratieën ondermijnen. Als onderdeel van haar reactie hierop, waaronder ook diplomatieke contacten en wetgevingswerkzaamheden, heeft de Commissie in 2024 een mededeling²⁶ gepubliceerd ter ondersteuning van de EU-lidstaten bij de bestrijding van hybride dreigingen als gevolg van de inzet van migratie als wapen en ter versterking van de veiligheid aan de buitengrenzen van de EU, en heeft zij financiering verstrekt waarmee die lidstaten hun grensbewakingscapaciteit kunnen versterken. De komende vijf jaar moet de Unie volledig paraat blijven om nieuwe uitdagingen of dreigingen het hoofd te bieden.

De Unie is van plan een robuust en effectief beleid voor **Europees geïntegreerd grensbeheer** verder te ontwikkelen en in 2028 de tweede strategie voor Europees geïntegreerd grensbeheer voor te stellen, ondersteund door geavanceerde informatietechnologieën en -infrastructuren, met Frontex en eu-LISA als operationele

²⁴ Programma voor de bescherming, terugkeer en herintegratie van migranten in Sub-Saharaans Afrika; internationale partnerschappen (https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/programming/projects/migrant-protection-return-and-reintegration-programme-sub-saharan-africa-mpr-r-ssa_en).

²⁵ De grondregel van de Schengengrenscode (artikel 5, lid 3) blijft dat de buitengrenzen alleen bij grensdoorlaatposten mogen worden overschreden, omdat anders het risico van sancties bestaat.

²⁶ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over de bestrijding van hybride dreigingen als wapen tegen migratie en de versterking van de veiligheid aan de buitengrenzen van de EU (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52024DC0570>).

takken. Bij de voor 2026 geplande herziening van de Frontex-verordening zal worden nagegaan hoe het mandaat van het agentschap op het gebied van grensbescherming verder kan worden verstevigd en hoe zijn permanente korps kan worden versterkt, zodat Frontex zijn aanwezigheid kan uitbreiden en zijn operationele steun aan de lidstaten en derde landen kan intensiveren.

Effectievere controle op de toegang tot het grondgebied van de EU en het Schengengebied

Met de geleidelijke invoering van het **inreis-uitreisstelsel (EES)** vanaf oktober 2025 stelt de EU het meest geavanceerde digitale grensbeheersysteem ter wereld in bedrijf. Met het EES wordt het grenstoezicht volledig getransformeerd: het vermogen om toezicht te houden op binnenkomsten in en uitreizen uit de EU en op wie de toegestane periode overschrijdt wordt verbeterd, evenals de informatiestroom tussen systemen en autoriteiten. Zo kan efficiënter en effectiever worden gereageerd op veranderende uitdagingen op het gebied van migratie en veiligheid.

Als volgende stap richt de Unie zich op de lancering van de nieuwe databank voor migratiebeheer (Eurodac) tegen medio 2026 en van het Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (Etias) tegen eind 2026. De volledige uitrol van de **interoperabiliteit** van alle systemen, met inbegrip van het visuminformatiesysteem (VIS), staat voor de komende jaren gepland.

Bij de verwezenlijking van deze digitale transformatie blijft **eu-LISA**, het EU-agentschap voor het beheer van grootschalige IT-systemen, centraal staan. Het voorstel voor het meerjarig financieel kader voorziet in een aanzienlijke verhoging van de middelen voor het agentschap, om de nodige middelen te verschaffen om alle componenten van de grootschalige IT-systemen die onder zijn bevoegdheid vallen, te ontwikkelen en in werking te stellen.

Bovendien beginnen de lidstaten vanaf medio 2026 in het kader van de uitvoering van het pact met de **screening van onderdanen van derde landen die in de EU aankomen zonder te voldoen aan de voorwaarden voor toegang** tot het Schengengebied. Dit zal ervoor zorgen dat mensen die illegaal bij de buitengrenzen van de EU aankomen, aan identiteits-, veiligheids-, gezondheids- en kwetsbaarheidscontroles worden onderworpen en naar de juiste procedure worden geleid. In dit verband zal de ingrijpende herziening medio 2026 van **Eurodac**, de centrale biometrische databank van de EU, de autoriteiten voorzien van een IT-systeem voor migratiebeheer om asiel en migratie in de EU volledig en digitaal te monitoren, te beheren en te controleren. De **nieuwe verplichte grensprocedures voor asiel en terugkeer** zorgen voor meer controle over onze grenzen, versterken ons vermogen om illegale binnenkomst te voorkomen en maken onze asiel- en terugkeerstelsels effectiever. Verzoekers die waarschijnlijk niet in aanmerking komen voor bescherming in de EU, van wie is vastgesteld dat zij een risico vormen voor de interne veiligheid van de EU, of die autoriteiten misleiden, krijgen geen toegang tot de Unie en hun verzoeken worden snel verwerkt aan de grens. Tijdens de screening en de asielgrensprocedure zien nationale onafhankelijke monitoringmechanismen toe op de eerbiediging van de grondrechten, met inbegrip van de rechten van het kind.

Technologie benutten voor het grensbeheer en de grensbescherming van de Unie

De komende vijf jaar zal de Unie haar **inlichtingengestuurde capaciteiten** blijven opbouwen, om haar buitengrenzen te beschermen en te zorgen voor een alomvattend situationeel bewustzijn en passende responscapaciteit. Daartoe voorziet Eurosur reeds in geavanceerde bewaking en verbetering van het vermogen van de Unie om de gemeenschappelijke buitengrenzen van het Schengengebied te monitoren en te controleren door middel van bijna-realtijd uitwisseling van informatie in verband met illegale

migratie en grensoverschrijdende criminaliteit. Verdere verbeteringen in de werking van Eurosur en het gebruik van moderne technologieën bij grensbewaking, waaronder tactisch gebruik van drones en droneafweersystemen, zijn hierbij cruciaal. De Commissie zal nagaan hoe Frontex de lidstaten kan ondersteunen bij de aankoop van dergelijke uitrusting en apparatuur en de nodige opleiding kan bieden. Daarnaast zal de gemeenschappelijke gegevensuitwisselingsstructuur (CISE), die een gestructureerde en veilige informatie-uitwisseling tussen de maritieme autoriteiten van de EU mogelijk maakt, een rol blijven spelen bij het vergroten van het bewustzijn van maritieme activiteiten en het ondersteunen van de respons op illegale migratie.

Nieuwe initiatieven zullen de **digitalisering van het grensbeheer van de EU** verder stimuleren en de binnenkomst van bonafide reizigers vergemakkelijken. De digitalisering van de visumprocedures, waarover in juni 2023 overeenstemming is bereikt en die tegen 2030 moet worden uitgevoerd, zal het voor reizigers gemakkelijker maken om een Schengenvisum aan te vragen en voor de nationale autoriteiten om aanvragen sneller te verwerken. Tegelijkertijd zal de voorgestelde digitalisering van reisdocumenten²⁷, zodra deze door het Europees Parlement en de Raad is goedgekeurd, onder meer door gebruik te maken van de EU-portemonnee voor digitale identiteit, de positie van de EU als wereldleider op het gebied van veilig, efficiënt en reizigersvriendelijk grensbeheer verder bevestigen. De Commissie zal ook geactualiseerde EU-regels inzake het uniforme model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen voorstellen om veiligheidslacunes en andere uitdagingen aan te pakken²⁸.

De uitrol van **nieuwe technologieën**, met inbegrip van betrouwbare en mensgerichte AI-instrumenten, moet zowel op het niveau van de Unie als op nationaal niveau prioriteit krijgen, om te anticiperen op ontwikkelingen en om de paraatheid en weerbaarheid van de buitengrenzen van de EU te versterken. Het gaat hierbij onder andere om modellen ter ondersteuning van de identificatie van activa of vaartuigen die onregelmatigheden aantonen die verdere verificatie of onderzoek vereisen (zoals in verband met noodsituaties of irreguliere activiteiten). Dit zal bijdragen tot de ondersteuning van activiteiten op het gebied van de bestrijding van smokkel of opsporing en redding, het verbeteren van de herkenning van objecten zoals voertuigen of vaartuigen, het snel analyseren van grote, heterogene datasets en de uitvoering van biometrische herkenning voor veilige en betrouwbare controles, de facilitering van reizen en de bestrijding van identiteitsdiefstal. Veel van deze instrumenten worden ontwikkeld en zullen verder worden ontwikkeld met de steun van de onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma's van de Commissie²⁹, waarbij ernaar wordt gestreefd ze te ontwikkelen op basis van Europese oplossingen.

De Commissie wil **AI inzetten** om gegevens te analyseren en trends aan de buitengrenzen in kaart te brengen, autoriteiten te helpen informatie uit te wisselen via geavanceerdere instrumenten en te anticiperen en reageren op ontwikkelingen en risico's, in

²⁷ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een applicatie voor de elektronische indiening van reisgegevens ("digitale reisapplicatie van de EU") en tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2016/399 en (EU) 2018/1726 van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) nr. 2252/2004 van de Raad, wat het gebruik van digitale reiscredentials betreft (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:52024PC0670>).

²⁸ Uitdagingen waar de lidstaten mee te kampen krijgen, zijn onder meer een plotselinge toename van de migratiestroom (waardoor in korte tijd een groot aantal pasjes moet worden afgegeven, en wat tot hoge kosten leidt), schommelingen in de mondiale toeleveringsketens voor de productie van blanco pasjes en tekorten aan bepaalde onderdelen die nodig zijn voor de productie. Deze uitdagingen werden duidelijk zichtbaar tijdens de COVID-19-pandemie en na de grootschalige Russische invasie van Oekraïne.

²⁹ Studie over de versterking van door de EU gefinancierd veiligheidsonderzoek en -innovatie — 20 jaar door de EU gefinancierd onderzoek en innovatie op het gebied van civiele veiligheid, Eindverslag (<https://data.europa.eu/doi/10.2837/0004501>).

overeenstemming met de AI-verordening van de EU³⁰. Samen met Frontex, eu-LISA en de lidstaten zal de Commissie de inzet van door AI ondersteunde instrumenten voor risicoanalyse, situationeel bewustzijn en identiteitsbeheer aan de buitengrenzen ontwikkelen, testen en, in voorkomend geval, ondersteunen. In het kader van de onderzoeks- en innovatiecomponent van het Europees geïntegreerd grensbeheer van de Frontex-verordening³¹ zal Frontex zijn onderzoeks- en innovatietaken gebruiken om proefprojecten te plannen en uit te voeren, technologische oplossingen in operationele omgevingen testen en valideren en de resultaten, richtsnoeren en bijbehorende opleiding met de nationale autoriteiten delen. De EU zal ook onafhankelijke Europese capaciteit ontwikkelen voor geautomatiseerde systemen voor identiteitsherkenning, met het oog op migratie en grensbeheer, voortbouwend op de bestaande grootschalige IT-systemen op dit gebied. AI-componenten van dergelijke systemen worden ontwikkeld en uitgerold in overeenstemming met de toepasselijke EU-regels, met als doel de strategische afhankelijkheid van aanbieders van buiten de EU te verminderen.

4. EEN ROBUUST, EERLIJK EN FLEXIBEL ASIEL- EN MIGRATIESTELSEL

Het **migratie- en asielpact** is een belangrijke hervorming die een solide juridische basis legt voor een eerlijke en efficiëntere manier van migratiebeheer. Het voorziet in een alomvattende aanpak die tot doel heeft het EU-beleid inzake asiel, migratie en grensbeheer te versterken. Het voorziet in snelle en efficiënte asielprocedures, met robuuste waarborgen voor verzoekers, en verbetert de processen binnen de Unie en aan de buitengrenzen. Met het pact voert de EU een effectief systeem in voor collectief migratiebeheer op basis van solidariteit en verantwoordelijkheid, waarbij geen enkele lidstaat onder druk wordt gezet of er alleen voor komt te staan. Een eerlijk en goed beheerd systeem dat bescherming biedt tegen misbruik, kinderen, kwetsbare personen en de grondrechten van personen beschermt en de Unie in staat stelt het hoofd te bieden aan de uitdagingen op het gebied van migratie en asiel.

De komende vijf jaar zal daarom de nadruk moeten blijven liggen op de **uitvoering en operationalisering** van het pact. De uitvoering ervan in de lidstaten vordert en gezien de omvang van de hervormingen zullen de komende jaren cruciaal worden voor de consolidatie van de nieuwe asiel- en migratiebeheersystemen in de hele Unie, mede rekening houdend met de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens. Het pact is ook de **noodzakelijke basis waarop we verder kunnen bouwen**. De Commissie zal zich buigen over maatregelen om innovatieve aspecten in te voeren, de operationele coördinatie te versterken en ten volle gebruik te maken van de mogelijkheden die het nieuwe rechtskader biedt om asielprocedures efficiënter en duurzamer te maken. Deze werkzaamheden zullen gebaseerd zijn op de noodzaak van flexibel en aanpasbaar Uniebeleid, dat kan anticiperen waar en wanneer verbeteringen en aanvullende initiatieven nodig zijn.

Zowel op het niveau van de Unie als op dat van de lidstaten zal een **“overheidsbrede” aanpak** en een gecoördineerde inspanning van de verschillende overheidsdiensten en -instanties nodig zijn. Dit moet zorgen voor samenwerking tussen instanties, die elkaar ondersteunen en die samen consistent uitvoering geven aan het beleid, in alle sectoren en op alle bestuursniveaus, ook op regionaal en lokaal niveau.

³⁰ Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 en (EU) 2019/2144, en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828 (verordening artificiële intelligentie) (ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>).

³¹ Overeenkomstig met name artikel 10, lid 1, punt x), en artikel 66 van de Frontex-verordening.

Het **rechtsstelsel** moet over voldoende middelen beschikken en er moeten, met het oog op de goede werking van het algemene migratie- en asielstelsel, opleidingen worden aangeboden op het gebied van de hervormingen. Een naadloze coördinatie tussen de administratieve behandeling van asielaanvragen en het rechtsstelsel is bijzonder belangrijk. Door administratieve structuren, systemen voor gerechtelijk toezicht en communicatiekanalen op de juiste wijze te integreren, kunnen de administratieve en gerechtelijke entiteiten processen versnellen en knelpunten tot een minimum beperken.

Paraatheid en noodplanning zijn van cruciaal belang om migratie effectiever te beheren, door beter te anticiperen op nieuwe situaties. De Commissie heeft haar capaciteit voor het opstellen van prognoses en scenario's ten aanzien van toekomstige aankomsten en verzoeken om internationale bescherming uitgebreid, en werkt aan de ontwikkeling van een prognosecapaciteit die operationele en beleidsbeslissingen, evenals de paraatheid, noodplannen en weerbaarheid van de lidstaten, kan ondersteunen³².

Een modern asielstelsel moet ook steunen op **technologische ontwikkelingen**. Tegen het einde van de periode van vijf jaar waarop deze strategie betrekking heeft, moeten de lidstaten hun asielprocedures kunnen uitvoeren met behulp van gedigitaliseerde dossierbeheersystemen, en moeten nieuwe AI-instrumenten de nodige ondersteuning kunnen bieden om procedures te versnellen, in overeenstemming met de vereisten van de verordening artificiële intelligentie.

Uitvoering van het pact en ervoor zorgen dat de regels geschikt zijn voor het beoogde doel

De **uitvoering van het pact** is een uit veel elementen bestaand proces waarbij meerdere actoren betrokken zijn om het enorme aantal wetgevingshandelingen in operationele realiteit om te zetten. Dit zal de komende vijf jaar een strategische prioriteit blijven. Dit proces houdt in dat eventuele verdere aanpassingen van de wetgeving moeten plaatsvinden, dat toewijzingen moeten worden gevonden voor de nodige hervormingen en dat moet worden gezorgd voor een volledige, praktische operationalisering voor alle tien de bouwstenen die in het gemeenschappelijk uitvoeringsplan zijn beschreven³³.

De Commissie heeft een robuuste ondersteuningsstructuur opgezet, bestaande uit 27 landenteams, om de lidstaten bij te staan en de samenhang binnen de hele EU te waarborgen³⁴. Er is nog eens 3 miljard EUR³⁵ beschikbaar gesteld om de lidstaten te ondersteunen bij de hervormingen die nodig zijn voor de uitvoering van het pact. Deze aanpak op maat zal worden voortgezet wanneer het pact volledig van toepassing wordt, na juni 2026. Gedurende dit hele proces moet het pact dynamisch zijn en kunnen worden aangepast aan nieuwe en opkomende uitdagingen.

Daartoe hebben het Europees Parlement en de Raad in december 2025 overeenstemming bereikt over twee nieuwe maatregelen ter aanvulling op en voltooiing van het pact;

³² Dit zal gebaseerd zijn op de wereldwijde prognosestudie van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie, die in 2026 zal worden gepubliceerd.

³³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Gemeenschappelijk uitvoeringsplan voor het migratie- en asielpact" (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:52024DC0251>).

³⁴ Daarnaast ondersteunt de Commissie tien lidstaten via het instrument voor technische ondersteuning bij de uitvoering van het pact. De lidstaten profiteren ook van intercollegiaal leren en uitwisselingen van goede praktijken in het kader van het instrument voor technische ondersteuning: [2025 Flagship Technical Support Project, Support implementation of the Migration and Asylum Pact — Europese Commissie](#).

³⁵ Dit bedrag wordt toegewezen boven op de financiële middelen die oorspronkelijk in het kader van de financieringsinstrumenten op het gebied van binnenlandse zaken voor de periode 2021-2027 aan de lidstaten zouden worden toegewezen.

namelijk de wijziging van het begrip “veilig derde land” en de vaststelling van een Unielijst van veilige landen van herkomst³⁶. De voor 2027 geplande herziening van de verordening asiel- en migratiebeheer³⁷ en de verordening asielprocedures³⁸ biedt de gelegenheid voor een eerste evaluatie van de wijze waarop de nieuwe regels in de praktijk werken en of verdere aanpassingen nodig zijn. Het nieuwe monitoringmechanisme van het EUAA, dat in 2026 van start zal gaan, zal ook helpen om discrepanties en uitdagingen bij de toepassing van de asiel- en opvangregels in kaart te brengen en zal als input dienen voor deze herziening.

Solidariteit is, naast verantwoordelijkheid, een van de belangrijkste elementen van het pact. De verordening asiel- en migratiebeheer biedt effectieve steun aan lidstaten waar sprake is van migratiedruk. In november 2025 is de Commissie de eerste jaarlijkse cyclus voor migratiebeheer begonnen, die een alomvattend beeld geeft van de asiel-, migratie- en opvangsituatie in de EU en waarin wordt vastgesteld in welke lidstaten sprake is van migratiedruk, een risico van migratiedruk of een significante migratiesituatie³⁹. De Raad heeft de eerste **solidariteitspool** voor 2026 opgezet⁴⁰. De Commissie zal, met name via de werkzaamheden van de EU-solidariteitscoördinator, de lidstaten ondersteunen bij de uitvoering van de solidariteitspool. De Commissie moet elk jaar de cyclus voor migratiebeheer opstarten om effectief steun te verlenen aan de lidstaten waar sprake is van migratiedruk, terwijl de Raad voor elk volgend jaar de jaarlijkse solidariteitspool moet vaststellen.

Het tot stand brengen van een effectieve en stabiele verdeling van de verantwoordelijkheid in de hele Unie en het terugdringen van niet-toegestane secundaire bewegingen op Uniegrondgebied blijft een prioriteit. Niet-toegestane secundaire bewegingen ondermijnen de goede werking van het pact als geheel en hebben een grote impact op het Schengengebied. Het is daarom van het grootste belang om de status quo te verbeteren en niet-toegestane secundaire bewegingen tegen te gaan. De wetgevingsinstrumenten van het pact omvatten daartoe verschillende stevige maatregelen, met name de verplichting om alle migranten die illegaal aankomen te screenen en alle verzoekers om internationale bescherming te registreren in het vernieuwde Eurodac-systeem, de verplichte grensprocedures voor asiel en terugkeer, strengere regels om onderduiken tegen te gaan, betere mogelijkheden om de opvangvoorzieningen te versoberen, bijvoorbeeld wanneer een verzoeker de lidstaat die voor hem verantwoordelijk is, heeft verlaten, of in andere gevallen van niet-medewerking. Effectieve overdrachten zijn van het grootste belang om ervoor te zorgen dat het gemeenschappelijk Europees

³⁶ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2024/1348 wat betreft de vaststelling van een lijst van veilige landen van herkomst op het niveau van de Unie en voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van Verordening (EU) 2024/1348 wat betreft de toepassing van het begrip “veilig derde land” (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:52025PC0186> en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:52025PC0259>).

³⁷ Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende asiel- en migratiebeheer, tot wijziging van de Verordeningen (EU) 2021/1147 en (EU) 2021/1060 en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 604/2013 (https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401351).

³⁸ Verordening (EU) 2024/1348 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU.

³⁹ Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/2323 van de Commissie van 11 november 2025 overeenkomstig artikel 11 van Verordening (EU) 2024/1351 van het Europees Parlement en de Raad (ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/2323/oj).

⁴⁰ Uitvoeringsbesluit (EU) 2025/2642 van de Raad van 19 december 2025 tot vaststelling van de jaarlijkse solidariteitspool voor 2026 (PB L, 2025/2642, 23.12.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/2642/oj).

asielstelsel goed werkt en geloofwaardig is en om niet-toegestane secundaire bewegingen tussen de lidstaten te beperken. Het pact zorgt voor een sneller en voorspelbaarder systeem voor de overdracht van personen aan de verantwoordelijke lidstaat. Daartoe zal het EUAA in 2026 onderzoeken hoe deze hervormingen het best kunnen worden ondersteund. Daarnaast is de Commissie van plan om, indien nodig, de mogelijke gevolgen van verschillende opvangmaatregelen in de EU voor de bewegingen van migranten, zowel naar als binnen de EU, verder te onderzoeken.

Modernisering van asielprocedures door digitalisering en het gebruik van AI

Een van de belangrijkste verbeteringen van het pact is de grotere effectiviteit van de procedures. Aangezien er op dit gebied veel verschillende actoren uit zowel administratieve structuren als de gerechtelijke keten bij procedures betrokken zijn, kunnen nieuwe technologische oplossingen helpen knelpunten weg te nemen, de administratieve lasten te verminderen en de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen nationale autoriteiten, met EU-agentschappen en tussen de lidstaten onderling te vergemakkelijken.

Het uitrusten van migratieautoriteiten met geïntegreerde dossierbeheersystemen en slimme digitale instrumenten is daarom een prioriteit. De Commissie is van plan om vanaf 2026 de haalbaarheid van een specifiek **voorstel voor digitalisering op het gebied van asiel** te onderzoeken, ook in het licht van het feit dat een dergelijk voorstel op het gebied van terugkeer in voorbereiding is. Daartoe zal een deskundigengroep worden opgericht om de lidstaten te raadplegen over de beste manier om stappen vooruit te zetten met betrekking tot de ontwikkeling van digitale asielsysteembeheersystemen, waarbij screening-, asiel-, opvang- en overdrachtsprocedures worden geïntegreerd⁴¹. Op basis hiervan is de Commissie van plan te bepalen welke volgende stappen moeten worden genomen ter ondersteuning van de inspanningen van de lidstaten op dit gebied. Vanaf 2026 zullen de inspanningen er ook op gericht zijn DubliNet, het systeem voor informatie-uitwisseling in het kader van de verordening asiel- en migratiebeheer, om te vormen tot een effectiever en technisch geavanceerd instrument dat de lidstaten kan ondersteunen bij de uitvoering van de procedures uit hoofde van die verordening.

Bovendien bieden nieuwe technologieën nieuwe en nog niet onderzochte mogelijkheden om de administratieve lasten te verminderen, processen te vereenvoudigen en goed onderbouwde asielbeslissingen te nemen. **AI** kan de nationale autoriteiten de instrumenten bieden om deze kansen te benutten. Bijvoorbeeld op het gebied van vertolking, vertaling en transcriptie, of het verzamelen en analyseren van informatie over het land van herkomst, alsook met betrekking tot dossierbeheer en workflowoptimalisatie, of het vooraf controleren of aanvragen volledig zijn. Bij deze activiteiten kan gebruik worden gemaakt van de resultaten van door de EU gefinancierd Europees onderzoek en innovatie op het gebied van migratie⁴². Om vooruitgang te boeken op dit gebied, in overeenstemming met de bestaande regelgevingsvereisten, zal de Commissie in 2026 een **forum voor AI op het gebied van migratie** opzetten om te onderzoeken hoe AI-instrumenten het best kunnen worden toegepast bij asiel-, migratie- en grensbeheer, om de mogelijkheden voor gebruik van AI in kaart te brengen en een operationeel plan op te stellen voor de concrete uitrol van dergelijke nieuwe instrumenten. Deze werkzaamheden zullen ook gebaseerd zijn op

⁴¹ De Commissie is al begonnen met een externe studie over digitalisering en de operationele integratie van asiel-, opvang-, Dublin- en terugkeerdossierbeheersystemen, om de huidige situatie in de lidstaten en de meerwaarde van Unie-optreden op dit gebied te beoordelen.

⁴² Door de EU gefinancierde onderzoeks- en innovatieprojecten op het gebied van migratie: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/research-area/social-sciences-and-humanities/migration-and-mobility_nl.

de richtsnoeren die de Commissie in 2026 wil presenteren over de classificatie van AI-systemen met een hoog risico⁴³.

Steun verlenen aan ontheemden uit Oekraïne

Het bieden van **tijdelijke bescherming aan mensen die de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne ontvluchten**, blijft een prioriteit voor de Unie en de lidstaten. De toekomst van Oekraïne en de toekomst van de EU zijn met elkaar verweven door onze gemeenschappelijke veiligheidsbelangen en economische banden, maar ook door de banden tussen mensen onderling die inmiddels zijn opgebouwd. De EU is vastbesloten Oekraïne te blijven steunen op zijn weg naar toetreding tot de EU.

Om op **langere termijn** vooruitgang te boeken, rekening houdend met de enorme onzekerheid van de situatie, moet een traject worden uitgestippeld waarbij legaal verblijf mogelijk blijft en de integratie van de Oekraïense bevolking in gastsamenlevingen wordt vergemakkelijkt, en steun wordt verleend aan die personen die, wanneer de omstandigheden dat toelaten, naar huis willen terugkeren. Deze overgang moet geleidelijk verlopen en voorspelbaar zijn, om het herstel van Oekraïne te ondersteunen. De aanbeveling van de Raad betreffende een gecoördineerde aanpak van de uitfasering van de tijdelijke bescherming voor ontheemden uit Oekraïne⁴⁴, die in september 2025 is vastgesteld, vormt de basis voor volgende stappen. De uitvoering van de aanbeveling wordt voortgezet via verschillende fora met de lidstaten, de Oekraïense autoriteiten en internationale organisaties⁴⁵.

Aangezien de steun aan ontheemden uit Oekraïne het eerste geval is waarin de **richtlijn tijdelijke bescherming** uit 2001 werd geactiveerd, zal de EU lessen moeten trekken uit meer dan vier jaar tijdelijke bescherming om een mogelijke toekomstige respons te onderbouwen.

5. EFFECTIEVERE TERUGKEER EN OVERNAME

Een snelle, effectieve en waardige terugkeer en overname van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen is **onontbeerlijk voor de integriteit van onze migratie- en asielstelsels**. Momenteel doet slechts ongeveer een kwart van de migranten die de Unie moet verlaten dat ook werkelijk, hoewel er verschillen zijn tussen de lidstaten. Het is dringend noodzakelijk de effectiviteit van terugkeer te vergroten om illegale migratie tegen te gaan en de goede werking en integriteit van het migratie- en asielstelsel te waarborgen.

De komende vijf jaar moet de EU zich volledig richten op de opbouw van een **alomvattend gemeenschappelijk Europees systeem voor terugkeer**. Sommige lidstaten hebben al aanzienlijke vooruitgang geboekt bij het verbeteren van de efficiëntie van hun terugkeerprocedures. De voorgestelde terugkeerverordening⁴⁶ zal, zodra deze is vastgesteld, een nieuw rechtskader bieden met snellere, eenvoudigere en effectievere

⁴³ Artikel 6 van Verordening (EU) 2024/1689 (<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1689/oj>).

⁴⁴ Aanbeveling van de Raad van 16 september 2025 betreffende een gecoördineerde aanpak van de uitfasering van de tijdelijke bescherming voor ontheemden uit Oekraïne (ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2025/5129/oj>).

⁴⁵ Onder meer met de steun van de speciale gezant voor Oekraïners in de EU, die ook contacten heeft onderhouden met de lidstaten en met Oekraïne.

⁴⁶ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen en tot intrekking van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijn 2001/40/EG van de Raad en Beschikking 2004/191/EG van de Raad (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:52025PC0101>).

terugkeerprocedures in de hele Unie die de grondrechten en internationale verplichtingen eerbiedigen, met name het beginsel van non-refoulement.

Om ervoor te zorgen dat terugkeer goed werkt, **moeten derde landen ook ten volle hun rol op zich nemen** en voldoen aan de internationale verplichting om eigen onderdanen over te nemen. De EU moet alle hefboommaatregelen en stimulansen waarover zij beschikt, met inbegrip van overname-instrumenten, financieringsinstrumenten, visum- en handelsbeleid, ontwikkelen en gebruiken om nauwere samenwerking op het gebied van overname te bevorderen in het kader van haar betrekkingen met derde landen op het gebied van migratiediplomatie. Tegelijkertijd moeten de lidstaten grondig en tijdig gevolg geven aan terugkeerbevelen door, indien nodig, de derde landen te verzoeken de nationaliteit van de persoon die moet terugkeren te bevestigen en hen reisdocumenten te verstrekken.

Een gemeenschappelijk EU-systeem voor terugkeer ontwikkelen

In het pact worden verschillende nieuwigheden en verbeteringen op het gebied van asiel- en migratiebeheer geïntroduceerd. Wat terugkeer betreft, zal het nieuwe rechtskader, dat bij het pact wordt ingevoerd, de **lacunes tussen asiel en terugkeer dichten** en ervoor zorgen dat terugkeerbesluiten en negatieve asielbesluiten dicht na elkaar worden uitgevaardigd. Dit zal de terugkeersnelheid aanzienlijk verhogen door de mogelijkheden om onder te duiken te verminderen en zo lange perioden van onzekerheid voor zowel de terugkeerders als de nationale autoriteiten te voorkomen.

Bovendien zullen personen van wie het verzoek om internationale bescherming is afgewezen dankzij de **verplichte terugkeergrensprocedure**⁴⁷ veel sneller terugkeren, al bij de buitengrenzen en binnen de in de nieuwe regels vastgestelde termijn van twaalf weken. De Commissie zal zich sterk richten op het waarborgen van de effectieve uitvoering van de nieuwe grensprocedures en daartoe nauw samenwerken met de lidstaten, Frontex en partnerlanden. Bij het opstellen van toekomstige verslagen uit hoofde van artikel 25 bis van de Visumcode zal zij ook bijzondere aandacht besteden aan samenwerking op het gebied van overname in het kader van de verplichte grensprocedure.

Voortbouwend op deze verbeteringen is de prioriteit voor de komende vijf jaar de volledige ontwikkeling van een **gemeenschappelijk Europees systeem voor terugkeer**, in overeenstemming met het voorstel van de Commissie van maart 2025 voor een verordening tot instelling van een gemeenschappelijk Europees systeem voor terugkeer⁴⁸. De voorgestelde verordening geeft terugkeer een tastbare Europese dimensie met een Europees terugkeerbevel, waardoor de basis wordt gelegd voor de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten, zodat de EU-regels niet kunnen worden omzeild door illegaal van de ene lidstaat naar de andere te gaan. De voorgestelde verordening bevordert vereenvoudiging en effectiviteit door interne processen te stroomlijnen, de rechten en plichten van terugkeerders te verduidelijken, zoals de verplichting om mee te werken aan de terugkeerprocedure, het risico van onderduiken en niet-toegestane secundaire bewegingen te verminderen en de lacunes tussen terugkeerprocedures binnen de EU en overnameactiviteiten naar derde landen te dichten. De terugkeer van personen die een bedreiging vormen voor de veiligheid zal ook worden versneld. De voorgestelde verordening bevat ook de regels en waarborgen voor de oprichting van “terugkeerhubs”

⁴⁷ Verordening (EU) 2024/1349 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 tot vaststelling van een terugkeergrensprocedure en tot wijziging van Verordening (EU) 2021/1148 (ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1349/oj>).

⁴⁸ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijk systeem voor de terugkeer van illegaal in de Unie verblijvende onderdanen van derde landen en tot intrekking van Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad, Richtlijn 2001/40/EG van de Raad en Beschikking 2004/191/EG van de Raad (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:52025PC0101>).

buiten de Unie, die nieuwe oplossingen kunnen bieden voor de terugkeer van personen die de EU moeten verlaten. Een snelle afronding van de onderhandelingen over de terugkeerverordening is belangrijk om de komende jaren een gemeenschappelijk Europees systeem voor terugkeer tot stand te brengen.

De Commissie zal in 2026 ook een wetgevingsvoorstel indienen over de **digitalisering van terugkeer**, met het oog op de ontwikkeling van digitale dossierbeheersystemen op dit gebied. Dit zal de administratieve werkdruk voor de nationale autoriteiten verder helpen verminderen en de processen vereenvoudigen en automatiseren. Het voorstel heeft ook tot doel na te gaan of EU-agentschappen, zoals Frontex en eu-LISA, meer verantwoordelijkheden kunnen krijgen met betrekking tot digitale dossierbeheersystemen.

Parallel aan de versterking van het nieuwe rechtskader zijn maatregelen nodig om de **terugkeerprocessen op operationeel niveau te verbeteren**.

De **terugkeercoördinator**, ondersteund door het netwerk op hoog niveau voor terugkeer, zal nieuwe ideeën verkennen en praktijken ontwikkelen met betrekking tot specifieke uitdagingen, zoals de terugkeer van onderdanen van derde landen die in het kader van de terugkeergrensprocedure worden verwerkt, personen die een bedreiging vormen voor de veiligheid of de terugkeer van niet-begeleide minderjarigen, overeenkomstig het EU-recht en in het belang van het kind. Daartoe zal in samenwerking met de autoriteiten van de lidstaten worden gewerkt aan het optimaliseren van het gebruik van de beschikbare middelen, zodat alle bestaande instrumenten die er zijn om de terugkeer te versnellen ook worden gebruikt. De Commissie zal daartoe samen met de lidstaten praktische initiatieven met en in derde landen blijven ontwikkelen.

Bij de komende herziening van de **Frontex-verordening** in 2026 zal ook de mogelijkheid worden onderzocht om de operationele rol van het agentschap bij terugkeer, zowel binnen als buiten de EU, te versterken. Er wordt momenteel nagedacht over de mogelijkheid om de terugkeer van een derde land naar een ander derde land te ondersteunen, onder duidelijke voorwaarden en wettelijke waarborgen, door vrijwillige terugkeer en herintegratie te versterken, en over opties om het bestuur van het agentschap op dit gebied te verbeteren, ter ondersteuning van de strategische prioriteiten van de EU.

De Commissie onderneemt samen met Frontex ook stappen om de verzameling van gegevens over terugkeer te verbeteren en te stroomlijnen, om een beter **situatiebeeld** te krijgen van terugkeer en middelen en instrumenten beter te kunnen inzetten.

Verbetering van de overname door derde landen

Samenwerking op het gebied van overname door de landen van herkomst van migranten is noodzakelijk voor een succesvolle terugkeer en een efficiënt migratiebeheer, en is een ander belangrijk onderdeel van het gemeenschappelijk Europees systeem voor terugkeer. De overname van eigen onderdanen is een verplichting uit hoofde van het internationaal gewoonterecht waarop overnameovereenkomsten en -regelingen van de EU en partnerschapsovereenkomsten (bv. partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten) met derde landen, alsook multilaterale rechtskaders (bv. de Overeenkomst van Samoa met landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan) zijn gebaseerd.

In dit verband blijft een betere samenwerking op het gebied van overname een belangrijke prioriteit van de migratiediplomatie van de EU. De Commissie houdt, in nauwe samenwerking met de lidstaten, regelmatig toezicht op de samenwerking op het gebied van overname in het kader van de bestaande bilaterale en multilaterale overname-instrumenten en via de jaarlijkse beoordeling van de samenwerking op het gebied van overname uit

hoofde van artikel 25 bis van de Visumcode⁴⁹. De Unie moet haar instrumentarium gebruiken en versterken om de samenwerking op dit gebied te bevorderen, in overeenstemming met de herhaalde oproepen van de EU-leiders om alle beleidsmiddelen en -instrumenten te gebruiken om terugkeer en overname te bevorderen. De doeltreffende uitvoering van de 24 bestaande **EU-overeenkomsten en -regelingen** op het gebied van overname met derde landen⁵⁰ en de volledige eerbiediging en handhaving van de verplichtingen die zijn vastgelegd in internationale overeenkomsten van de EU moeten een prioriteit blijven.

Om de samenwerking van de Unie met derde landen te maximaliseren en te zorgen voor een doeltreffende strategische aanpak van de onderhandelingen, zal de Commissie met de lidstaten samenwerken om de informatie-uitwisseling op dit gebied verder te versterken. Bij deze uitwisselingen moet worden nagedacht over hoe de lopende onderhandelingsmandaten voor overnameovereenkomsten optimaal kunnen worden ondersteund. De lopende overnameonderhandelingen moeten snel worden afgerond en, wanneer er op EU-niveau meerwaarde is, moeten er nieuwe onderhandelingen worden gestart. De Overeenkomst van Samoa biedt ook een duidelijk kader voor de uitvoering van de overnameverplichtingen en herinnert aan de verplichting van alle partijen om hun eigen onderdanen over te nemen: de uitvoering ervan zal waar nodig worden gemonitord en ondersteund door specifieke maatregelen. In voorkomend geval zal de Commissie regelingen met internationale partners treffen om operationele standaardprocedures voor de overname van eigen onderdanen vast te stellen en belemmeringen voor de samenwerking met die partners weg te nemen.

Om concrete vooruitgang te boeken op het gebied van samenwerking op het gebied van overname als onderdeel van migratiediplomatie, moeten de Commissie, de hoge vertegenwoordiger en de lidstaten de nodige **stimulansen en hefboommechanismen mobiliseren** door gebruik te maken van alle relevante beleidsmaatregelen en instrumenten van de EU.

Aanpak van uitdagende contexten

Sommige situaties waarbij specifieke derde landen betrokken zijn, verdienen meer aandacht. In dit verband heeft **Syrië** nog steeds te kampen met aanzienlijke politieke, veiligheids-, humanitaire en ontwikkelingsuitdagingen. De EU steunt een vreedzame en inclusieve door Syrië geleide politieke transitie en ook sociaal-economisch herstel om de heropleving van geweld te voorkomen. De Commissie werkt samen met het UNHCR om de vrijwillige terugkeer en duurzame herintegratie van terugkeerders te ondersteunen. Daarnaast heeft de Commissie richtsnoeren gepubliceerd voor voorbereidende bezoeken voor Syriërs die internationale bescherming genieten in de EU en die mogelijk naar Syrië willen terugkeren. Frontex heeft ook de steun voor Syrische terugkeeroperaties en de herintegratie van Syriërs hervat.

De Commissie werkt ook aan coördinatie op EU-niveau met betrekking tot de situatie van Afghanen die in de EU wonen. Daartoe werkt de Commissie op technisch niveau samen

⁴⁹ Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2009/810/oj>).

⁵⁰ De EU heeft overnameovereenkomsten gesloten met Hongkong, Macau, Sri Lanka, Albanië, Rusland, Oekraïne, Noord-Macedonië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro, Servië, Moldavië, Pakistan, Georgië, Armenië, Azerbeidzjan, Turkije, Kaapverdië en Belarus, en overnameregelingen met Afghanistan, Gambia, Guinee, Bangladesh, Ethiopië en Ivoorkust. Verplichtingen tot overname van eigen onderdanen maken ook deel uit van andere internationale instrumenten, waaronder partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten en de Overeenkomst van Samoa met 77 landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan.

met de feitelijke autoriteiten van **Afghanistan** aan de mogelijke terugkeer en overname van Afghaanse onderdanen die illegaal in de EU verblijven, met name degenen die een misdrijf hebben gepleegd of een bedreiging vormen voor de veiligheid, met inachtneming van het EU-recht en de internationale verplichtingen, met inbegrip van de volledige eerbiediging van het beginsel van non-refoulement. De Commissie werkt nauw samen met de lidstaten en rekent ook op de steun van Frontex bij vrijwillige terugkeer via het herintegratieprogramma van de EU.

6. ARBEIDS- EN TALENTMOBILITEIT OM HET CONCURRENTIEVERMOGEN TE STIMULEREN

In de komende jaren zullen vanwege tekorten aan vaardigheden en aan arbeidskrachten, ook als gevolg van de demografische dynamiek, de toenemende behoeften van veel belangrijke sectoren van onze **arbeidsmarkt** en, in verschillende mate, in de hele Unie duidelijker zichtbaar worden⁵¹. In belangrijke gebieden die essentieel zijn voor de economie en het welzijn van de burgers van de EU, variërend van geavanceerde gebieden zoals AI tot de zorg voor onze jongste en oudste burgers, zal de vraag blijven toenemen. De onlangs vastgestelde EU-talentenpool heeft al 42 beroepen geïdentificeerd waarvoor de EU te kampen heeft met tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden die het Europese economische potentieel beperken, en waarvoor arbeids- en talentmobiliteit een belangrijke bijdrage kan leveren.

De vaardigheidsunie⁵² voorziet in de noodzaak om talent uit derde landen aan te trekken en te behouden, als aanvulling op de maatregelen om de binnenlandse beroepsbevolking te activeren en bij te scholen, met inbegrip van onderdanen van derde landen die reeds in de Unie verblijven. Arbeids- en talentmobiliteit maken deel uit van het economische model van de EU, versterken haar **concurrentievermogen**, pakken demografische uitdagingen en uitdagingen op het gebied van vaardigheden aan⁵³ en bevorderen innovatie.

In de komende vijf jaar moet de EU ernaar streven het meest aantrekkelijk te worden in de wereldwijde wedloop om talent, om zo geschoolde arbeidskrachten aan te trekken, variërend van innovatoren die de technologische vooruitgang stimuleren tot werknemers die essentiële zorgdiensten verlenen. Daartoe moeten we **onze samenwerking met partnerlanden opschalen** door arbeids- en talentmobiliteit te gebruiken als instrument voor zowel migratiediplomatatie als voor uitgebreide diplomatieke en economische betrekkingen met partners, en nieuwe en innovatieve initiatieven op het niveau van de Unie te lanceren, in samenwerking met de lidstaten, om werknemers aan te trekken die zijn opgeleid voor en voorbereid op onze arbeidsmarkt.

Tegelijkertijd moet het aantrekken van arbeidskrachten en talent worden aangevuld met het **vermogen om beide te behouden**. Om dit te bereiken heeft de Unie een sociaal-economisch klimaat nodig dat niet alleen de integratie van buitenlandse werknemers op de arbeidsmarkt kan vergemakkelijken, maar hen ook in staat kan stellen te integreren en bij te dragen aan onze samenlevingen.

⁵¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Het benutten van talent in Europa's regio's" (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:52023DC0032>).

⁵² Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "De vaardigheidsunie" (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:52025DC0090>).

⁵³ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Demografische veranderingen in Europa: een toolbox voor actie" (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:52023DC0577>).

Arbeids- en talentmobiliteit als instrument voor migratiediplomatie

Het aantrekken van arbeid en talent en arbeids- en talentmobiliteit, evenals onderwijs-, beroepsopleidings- en opleidingstrajecten, moeten een strategisch element worden van onze brede betrekkingen met partnerlanden. Het opschalen van de bestaande **talentpartnerschappen** met Marokko, Tunesië, Egypte, Pakistan en Bangladesh en het lanceren van nieuwe partnerschappen is slechts een eerste stap.

Naast talentpartnerschappen moet de EU de prioriteiten op het gebied van concurrentievermogen samenbrengen in het kader van onze **brede samenwerking met partnerlanden**, volgens het pad dat is uitgestippeld in het pact voor het Middellandse Zeegebied. In dit verband zal de Commissie vanaf 2026 een proefproject opzetten voor een “European Legal Gateway Office” in India in de sector informatie- en communicatietechnologie. Dit zal fungeren als een éénloketsysteem dat kandidaten uit India ondersteunt bij arbeidsmobiliteit naar de EU. Op basis van de lessen die uit dit proefproject zijn getrokken, is de Commissie van plan het concept van het European Legal Gateway Office uit te breiden naar andere sectoren en andere partnerlanden, waaronder de landen van het talentpartnerschap, in aanvulling op de EU-talentedpool, en rekening houdend met de strategische belangen van de EU. Verdere samenwerking op het gebied van talentmobiliteit moet ook worden bevorderd in het kader van de Global Gateway-strategie.

De Unie en de partnerlanden hebben een gemeenschappelijk belang bij de bevordering van arbeidsmobiliteit. Het voorbereiden van werknemers uit derde landen op de Europese arbeidsmarkt en hun integratie in onze samenlevingen is echter een complexe onderneming die investeringen en inspanningen van beide partijen vereist. Om het vaardighedenbestand te vergroten van werknemers die in de Unie kunnen komen werken en wonen, en kijkend naar de modellen voor kosten- en risicodeling met de particuliere sector, zal de Commissie **opleidingsactiviteiten en activiteiten vóór vertrek** voor werkzoekenden uit derde landen ondersteunen om ervoor te zorgen dat zij over de juiste technische, professionele, taalkundige en culturele vaardigheden beschikken, onder meer als onderdeel van de komende Europese strategie voor beroepsopleiding en -onderwijs.

De Commissie zal ook **het bedrijfsleven en de sociale partners in de EU** nauwer betrekken bij het ontwerp en de uitvoering van initiatieven ten aanzien van derde landen, aangezien zij het beste weten welke vaardigheden zij nodig hebben en zij de belangrijkste begunstigden zijn van het beleid inzake talentmobiliteit. De Commissie is voornemens gebruik te maken van bestaande fora zoals het platform voor arbeidsmigratie, de sectorale comités voor de sociale dialoog, het industrieforum en het forum voor de Europese Onderzoeksräume om de betrokkenheid van de industrie en werkgevers bij het aantrekken van talent te stimuleren.

De **EU-talentedpool**⁵⁴, het eerste instrument op EU-niveau dat werkgevers in de EU kan koppelen aan geïnteresseerde werkzoekenden uit derde landen in specifieke sectoren, zal van cruciaal belang zijn om tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden aan te pakken en de samenwerking met partnerlanden op lange termijn te verbeteren. De Commissie geeft prioriteit aan de ontwikkeling van het IT-platform om de talentedpool in 2027 operationeel te hebben. Om het potentieel ervan te kunnen benutten, zijn vroegtijdige betrokkenheid en participatie van de lidstaten van essentieel belang.

Een rechtskader dat geschikt is voor arbeids- en talentmobiliteit

⁵⁴ Kies Europa: bouw je onderzoekspad verder uit in de EU (https://commission.europa.eu/topics/research-and-innovation/choose-europe_nl).

Met het initiatief “Kies Europa”⁵⁵ wordt de EU gepromoot als bestemming voor hooggekwalificeerde professionals. Benadrukt wordt hoe de EU een ideale omgeving is voor mondiaal talent om onderzoek en innovatie te bevorderen.

Tegelijkertijd blijft het **rechtskader voor arbeids- en talentmobiliteit** naar de EU versnipperd; de interactie tussen de EU en de nationale rechtskaders is complex⁵⁶, waardoor het voor mondiaal talent moeilijk te navigeren is.

Dit is niet in overeenstemming met de ambitie van de EU. **Vereenvoudiging en versnelling** van de processen om onderdanen van derde landen met een sterk innovatiepotentieel aan te trekken, zoals onderzoekers, studenten, geschoolde werknemers, oprichters van start-ups of innovatieve ondernemers, alsook werknemers die nodig zijn voor beroepen waarvoor een tekort geldt in sectoren zoals zorg, gezondheidszorg, toerisme of de bouw, zullen moeten worden onderzocht. In de visumstrategie⁵⁷, die samen met deze strategie is vastgesteld, zijn nieuwe manieren vastgesteld om het bestaande kader voor het aantrekken van talent beter te laten werken, onder meer door middel van financiering en de aanbeveling van de Commissie over het aantrekken van talent voor innovatie⁵⁸, en zijn mogelijkheden voor vereenvoudiging en een betere uitvoering van het rechtskader onderzocht.

Voorts is een van de belangrijkste belemmeringen voor het aantrekken van talent de moeizame **erkenning en validering van kwalificaties en vaardigheden van onderdanen van derde landen**. De aanbeveling van de Commissie van 2023 betreffende de erkenning van kwalificaties van onderdanen van derde landen⁵⁹ had tot doel de nationale erkenningsprocedures te versoepelen. In de praktijk blijven deze processen echter vaak lang en omslachtig en versnipperd in de EU en zijn ze dus niet verenigbaar met een dynamisch economisch klimaat en de noodzaak om de tekorten aan arbeidskrachten waarmee Europese bedrijven worden geconfronteerd, snel op te vullen. Om dit probleem aan te pakken, zal de Commissie in het kader van het pakket eerlijke arbeidsmobiliteit van 2026 een initiatief voor de overdraagbaarheid van vaardigheden lanceren, dat mogelijke nieuwe regels voor de erkenning en validering van kwalificaties en vaardigheden zal omvatten, waardoor de procedures sneller verlopen en tegelijkertijd de op de Europese markt verwachte kwaliteitsnormen worden gehandhaafd.

Om het potentieel van **informatie over vaardigheden** te benutten, naast nauwkeurige en tijdige informatie over de situatie op het gebied van vaardigheden en de arbeidsmarkt in de EU en haar lidstaten, en voortbouwend op de ervaring van het Europees Waarnemingscentrum voor informatie over vaardigheden, is geactualiseerde informatie nodig over de situatie op de arbeidsmarkt in partnerlanden, onder meer over hun vaardigheden en de kwalificatiekaders, om vergelijking met EU-vaardigheden en -kwalificaties mogelijk te maken. Daartoe is de Commissie van plan meer samen te werken

⁵⁶ De EU-regels hebben betrekking op toegangs- en verblijfsvoorwaarden voor bepaalde categorieën werknemers (hooggekwalificeerde werknemers, seizoenarbeiders en binnen een onderneming overgeplaatste personen), studenten en onderzoekers, het recht op gezinshereniging en “langdurig verblijf”. Het EU-recht voorziet ook in één enkele procedure — en één gecombineerde vergunning — voor werknemers van buiten de EU die zijn toegelaten op grond van de nationale regelingen van de lidstaten. Momenteel gelden de EU-regels niet voor andere categorieën arbeidsmigranten, noch voor zelfstandigen.

⁵⁷ COM(2026) 43.

⁵⁸ C(2026) 462.

⁵⁹ Aanbeveling (EU) 2023/2611 van de Commissie van 15 november 2023 betreffende de erkenning van kwalificaties van onderdanen van derde landen (C(2023) 7700) (PB L, 2023/2611, 24.11.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2611/oj>).

met de Europese Stichting voor opleiding (ETF) bij het in kaart brengen en vergelijken van vaardigheden en kwalificaties in de landen van talentpartnerschappen en daarbuiten.

Bestrijding van illegale tewerkstelling, misbruik en uitbuiting

Europa moet talent aantrekken, maar ook de strijd tegen illegale tewerkstelling en misbruik van werknemers uit derde landen in de EU opvoeren. Illegale tewerkstelling en illegale arbeid, die vaak ook gepaard gaan met arbeidsuitbuiting, behoren tot de **belangrijkste oorzaken van illegale migratie** en moeten doeltreffender worden aangepakt, met name in sectoren die meer aan die risico's zijn blootgesteld. De openheid van de Unie voor het aantrekken en behouden van talent moet gepaard gaan met nultolerantie voor illegale tewerkstelling en uitbuiting van migrerende werknemers.

De Commissie zal in 2026 de stand van de uitvoering van de **richtlijn inzake sancties tegen werkgevers**⁶⁰ presenteren en, indien nodig, wijzigingen voorstellen om de effectiviteit ervan te vergroten.

Zoals in de routekaart voor hoogwaardige banen⁶¹ wordt benadrukt, hebben uitbuiting, inbreuken op de veiligheids- en gezondheidsvoorschriften en ontoereikende huisvesting gevolgen voor werknemers uit derde landen. De controles en inspecties moeten worden geïntensiveerd om uitbuitende werkgevers op te sporen en te bestraffen en de rechten van werknemers uit derde landen te beschermen. In het kader van de **herziening van het mandaat van de Europese Arbeidsautoriteit (ELA)** in 2026 zal de Commissie nagaan hoe de autoriteit de uitdagingen in verband met misbruik van arbeidsomstandigheden van onderdanen van derde landen beter kan aanpakken.

Tegelijkertijd moet betere **handhaving**, ook met de steun van een versterkt mandaat van de ELA, ertoe bijdragen dat de bepalingen van het EU-recht ter bescherming van de rechten van migrerende werknemers, met inbegrip van de richtlijn seizoenarbeiders⁶², de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers⁶³ en de herziene richtlijn gecombineerde vergunning⁶⁴, correct worden omgezet en effectief worden toegepast door de lidstaten.

Verbeteren van de integratie van onderdanen van derde landen

Integratie is zowel een recht als een plicht. Het is in het belang van de Unie om ervoor te zorgen dat migranten die naar de EU komen snel en actief kunnen bijdragen aan onze — en nu hun — samenlevingen, of ze nu een conflict zijn ontvlucht, als werknemer zijn aangekomen, zich bij hun naaste familie hebben gevoegd of hier via andere legale wegen zijn gekomen. Integratie is dus een gebied waarop een **overheidsbrede aanpak** op nationaal niveau van groot belang is. Dit is van vitaal belang voor de sociale cohesie, maar

⁶⁰ 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 (ELI: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2009/52/oj>).

⁶¹ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Routekaart voor hoogwaardige banen" (COM(2025) 944 final).

⁶² Richtlijn 2014/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider.

⁶³ 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).

⁶⁴ Richtlijn (EU) 2024/1233 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven (herschikking) (PB L, 2024/1233, 30.4.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1233/oj>).

ook voor het concurrentievermogen en de economische dynamiek van Europa, zodat alle vaardigheden en talenten ten volle worden benut. Het is van essentieel belang dat migranten de taal van de gastlidstaat leren, de cultuur en de bestuurlijke systemen begrijpen, werken, belasting betalen en ten volle deelnemen aan onze samenlevingen die gebaseerd zijn op Europese waarden. Diasporagemeenschappen en door migranten geleide organisaties zijn belangrijke actoren bij de ondersteuning van het integratieproces, waarbij een sterke en bereidwillige betrokkenheid vereist is van de kant van de migranten en van de kant van de gastsamenlevingen. In dat opzicht moeten de migranten wel echt een kans krijgen om te integreren. Voortbouwend op de alomvattende en sectoroverschrijdende aanpak die is vastgesteld in het actieplan voor integratie en inclusie en op de tussentijdse evaluatie daarvan⁶⁵, moet integratie op alle bestuursniveaus en in alle lagen van de samenleving worden bevorderd.

De Commissie zal een **holistische aanpak blijven bevorderen om de inspanningen op alle beleidsterreinen van de EU op elkaar af te stemmen**, met name op het gebied van regionale ontwikkeling, bijvoorbeeld met de EU-agenda voor steden⁶⁶, het partnerschap voor de integratie van migranten en vluchtelingen in het kader van de stedelijke agenda⁶⁷ en de komende actualisering van het actieplan voor het platteland⁶⁸. Wat werkgelegenheid en integratie op de arbeidsmarkt betreft, blijven onderdanen van derde landen de groei in de EU stimuleren. Hun volledige potentieel op de arbeidsmarkt van de EU blijft onderbenut. Daarom is het van cruciaal belang dat de diensten voor arbeidsvoorziening, de economische en sociale partners en andere actoren op de arbeidsmarkt ook meedoen. Daartoe zal een voortdurende dialoog en samenwerking met deze partijen de basis vormen voor elke substantiële inspanning om het migratie- en arbeidsmarktbeleid nauwer op elkaar af te stemmen en de integratie van migranten op de arbeidsmarkt te versterken.

Deze mainstreaming van maatregelen ter ondersteuning van de integratie en inclusie van onderdanen van derde landen moet verder worden ingebed in een bredere en langetermijnaanpak, die ook bijdraagt tot een adequaat beheer van de nationale onderwijs-, gezondheids- en huisvestingsstelsels. Met **EU-financiering** moet de uitvoering van de overheidsbrede aanpak in de lidstaten op het gebied van integratie worden ondersteund, waarbij financieringsmogelijkheden worden geboden aan lokale en regionale overheden, maatschappelijke organisaties en door migranten geleide organisaties. Over het algemeen moet deze langetermijnaanpak voor de integratie van onderdanen van derde landen voortbouwen op uitwisselingen die plaatsvinden in de verschillende integratiegerelateerde netwerken⁶⁹ en de werkzaamheden worden voortgezet in het kader van relevante strategieën⁷⁰.

⁶⁵ Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Actieplan voor integratie en inclusie 2021-2027" (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0758>) en het werkdokument van de diensten van de Commissie, "Tussentijdse evaluatie van het Actieplan voor integratie en inclusie 2021-2027" (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52025SC0162>).

⁶⁶ https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/communications/2025/eu-agenda-for-cities-2025_nl.

⁶⁷ <https://www.urbanagenda.urban-initiative.eu/>.

⁶⁸ https://rural-vision.europa.eu/action-plan_nl.

⁶⁹ Europees integratienetwerk, deskundigengroep inzake de standpunten van migranten op het gebied van migratie, asiel en integratie, Europees migratieforum.

⁷⁰ De strategieën voor gendergelijkheid 2020-2025 en lhbtq+-gelijkheid 2026-2030 en de antiracismestrategie 2026-2030.

7. STRATEGISCH GEBRUIK VAN FINANCIËLE MIDDELEN EN VERBETERING VAN DE OPERATIONELE STEUN

Het voorstel van de Commissie voor het **meerjarig financieel kader** 2028-2034 voorziet in een aanzienlijke verhoging van de middelen voor migratie en asiel en voor internationale samenwerking, terwijl de mechanismen van de Unie op het gebied van migratiesamenwerking worden versterkt.

Het voorstel voor het meerjarige financiële kader heeft tot doel de **nodige financiële middelen** ter beschikking te stellen om ook de in deze strategie vastgestelde prioriteiten te ondersteunen. In totaal wordt een bedrag van ten minste 81 miljard EUR voorgesteld om te worden bestemd voor beleid op het gebied van binnenlandse zaken, ter ondersteuning van migratie- en asielbeheer, ter verbetering van de interne veiligheid, ter versterking van de grenzen en het visumbeleid.

Om **de buitengrenzen effectief te controleren en te beheren** en de veiligheid te waarborgen, worden in het voorstel voor steun van de Unie voor het Schengengebied, voor het Europees geïntegreerd grensbeheer en voor het gemeenschappelijk visumbeleid de financiële middelen vastgesteld op 15,4 miljard EUR. Het instrument voor grensbeheer en visumbeleid (BMVI) voor de programmeringsperiode 2021-2027 voorziet momenteel in een totaalbedrag van 5,97 miljard EUR ter ondersteuning van het Europees geïntegreerd grensbeheer in de lidstaten⁷¹. De aanzienlijke verhoging van de middelen zou steun voor de in deze strategie vastgestelde prioriteiten mogelijk maken, waaronder de digitalisering van het grensbeheer, de integratie van nieuwe technologische oplossingen en uitrusting en infrastructuur.

Wat de steun van de Unie voor **asiel, migratie en integratie** betreft, heeft de Commissie een bedrag van ongeveer 12 miljard EUR voorgesteld, tegenover de ongeveer 7,84 miljard EUR die momenteel voor de programmeringsperiode 2021-2027⁷² voor de lidstaten beschikbaar is voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, en bijna 3 miljard EUR voor het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling voor de integratie van gemarginaliseerde gemeenschappen, met inbegrip van mensen met een migratieachtergrond. Deze begroting heeft tot doel solidariteit en een eerlijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten te bevorderen en met name een snellere behandeling van verzoeken om internationale bescherming, ook aan de buitengrenzen, effectievere terugkeer en het aantrekken van talent en vroegtijdige integratie van onderdanen van derde landen te ondersteunen. Als onderdeel van de nationale en regionale partnerschapsplannen zal het Europees Sociaal Fonds bijdragen aan de ondersteuning van de sociale inclusie en sociaal-economische integratie van onderdanen van derde landen.

Voor het volgende meerjarige financiële kader zal de steun aan de lidstaten worden uitgevoerd door middel van een **op prestaties gebaseerde aanpak** in het kader van de nationale en regionale partnerschapsplannen. Bij het opstellen van hun nationale en regionale partnerschapsplannen moeten de lidstaten ervoor zorgen dat met de financiering vastgestelde beleidsuitdagingen worden aangepakt, onder meer op het gebied van asiel- en migratiebeheer, terugkeer en arbeidsmobiliteit.

Bovendien vergroot het voorstel voor het meerjarige financiële kader 2028-2034 de samenhang, consistentie en complementariteit tussen de interne en de externe

⁷¹ Dit bedrag omvat toewijzingen aan de lidstaten zoals oorspronkelijk overeengekomen, overdrachten door de lidstaten uit andere fondsen en aanvullingen vanuit de thematische BMVI-faciliteit aan de lidstaten.

⁷² Dit bedrag omvat toewijzingen aan de lidstaten zoals oorspronkelijk overeengekomen, overdrachten door de lidstaten uit andere fondsen en aanvullingen vanuit de thematische AMIF-faciliteit aan de lidstaten.

beleidsdimensie. Het voorstel voor een **verordening Europa in de wereld**⁷³, met een voorgesteld budget van 200 miljard EUR, is ontworpen om een meer strategische, op waarden gebaseerde en impactvolle benadering van uitbreiding en internationale partnerschappen mogelijk te maken, in overeenstemming met de strategische belangen van de EU, met inbegrip van haar migratiedoelstellingen. Deze meer strategische benadering van het gebruik van middelen moet ook tot uiting komen in de programmeringsmodaliteiten en in de uitvoering van dit instrument om de samenhang en doeltreffendheid te vergroten. Voorts versterkt het voorstel van de Commissie de strategische aanpak van de verstrekking van financiering om nauwere samenwerking op het gebied van migratie en overname te stimuleren.

De betrokken **EU-agentschappen**, met name Frontex, het EUAA, eu-LISA, Europol, Eurojust en het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten (FRA), verlenen bijstand aan de lidstaten. Deze bijstand omvat operationele en justitiële ondersteuning, begeleiding, opleiding of operationeel beheer van grootschalige IT-systemen. Dit werk wordt aangevuld met directe operationele steun aan de lidstaten om hun nationale capaciteiten verder te ontwikkelen en te versterken. Hoewel de agentschappen de lidstaten al belangrijke steun verlenen bij het beheer van migratie, is er de komende vijf jaar gelegenheid om de instrumenten waarover de agentschappen beschikken en de steun die zij op verzoek aan de lidstaten verlenen, te versterken, met name met het oog op de operationalisering van het migratie- en asielpact.

Wat **Frontex** betreft, is de Commissie van plan om in 2026 op basis van een effectbeoordeling en na raadpleging van de lidstaten en andere belanghebbenden een herziening van de oprichtingsverordening voor te leggen. Bij de voorbereiding van het voorstel zal de Commissie onderzoeken hoe de middelen van de lidstaten niet alleen wat betreft kwantiteit, maar ook wat betreft kwaliteit van de taken het best kunnen worden aangevuld, om zo bij te dragen tot sterkere gemeenschappelijke grenzen in overeenstemming met een geïntegreerde aanpak van het grensbeheer. Het voorstel zou ook de regels met betrekking tot de taken, de inzet, de samenwerking met derde landen en de structuur en het bestuur van Frontex kunnen versterken.

Het **EUAA** blijft een belangrijke rol spelen bij de ondersteuning van de lidstaten bij de uitvoering van het pact, onder meer door de convergentie van asielpraktijken te bevorderen en operationele en technische ondersteuning te bieden. De operationalisering van het monitoringmechanisme in de loop van 2026 zal ook een belangrijke stap voorwaarts zijn om de operationele en technische toepassing van de asielregels door de lidstaten te ondersteunen. Om ervoor te zorgen dat het agentschap goed toegerust is om zijn taken uit te voeren, zal de Commissie, na de evaluatie van het mandaat van het EUAA, overwegen of de oprichtingsverordening van het agentschap moet worden gewijzigd, onder meer ter ondersteuning van extern beleid.

Bij de verwezenlijking van deze digitale transformatie blijft **eu-LISA**, het EU-agentschap voor het beheer van grootschalige IT-systemen, centraal staan. Het voorstel voor het meerjarig financieel kader voorziet daarom in een aanzienlijke verhoging van de middelen voor het agentschap, om de nodige middelen te verschaffen om alle componenten van de grootschalige IT-systemen die onder zijn bevoegdheid vallen, te ontwikkelen en in werking te stellen.

Bij de herziening van het mandaat van **Europol** in 2026, op basis van een evaluatie en effectbeoordeling en overleg met de lidstaten en relevante belanghebbenden, zal ook

⁷³ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van het instrument “Europa in de wereld” (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=celex:52025PC0551>).

worden nagegaan hoe de operationele, analytische en technologische ondersteuningscapaciteit van het agentschap kan worden versterkt om effectieve operationele samenwerking mogelijk te maken, zowel intern als met partnerlanden. Met de vaststelling van de gewijzigde Europol-verordening tot oprichting van het Europees Centrum tegen migrantensmokkel gaat Europol een nog grotere rol spelen bij het opsporen en ontwrichten van criminele netwerken achter migrantensmokkel.

Eurojust bouwt zijn capaciteit op om samen te werken met rechtsgebieden over de hele wereld om de georganiseerde criminele groepen die betrokken zijn bij migrantensmokkel en andere criminaliteit beter te bestrijden. De overeenkomsten inzake justitiële samenwerking in strafzaken die in 2025 met zowel Libanon als Egypte zijn ondertekend, zijn een goed voorbeeld voor andere partnerlanden.

Voorts moet, om optimaal gebruik te maken van de alomvattende aanpak van migratiediplomatatie, de **operationele steun die de EU-agentschappen** overeenkomstig hun huidige of toekomstige mandaten aan partnerlanden kunnen bieden, strategischer worden ingezet. Om partnerlanden een alomvattend steunpakket te bieden en te zorgen voor een samenhangende betrokkenheid van de Unie, moeten de EU-agentschappen, in nauwe samenwerking met de Commissie, hun contacten met partnerlanden en daarmee verband houdende overeenkomsten en werkafspraken beter coördineren. Het bevorderen en versterken van de operationele samenwerking van EU-agentschappen met de bevoegde nationale autoriteiten moet worden ingebed in de operationele acties en in de verbintenissen in het kader van de migratiediplomatatie van de EU.

8. CONCLUSIE

Met deze eerste Europese strategie inzake asiel- en migratiebeheer wordt opnieuw bevestigd dat de Unie vastbesloten is een migratiekader op te bouwen en in te voeren dat effectief, op rechten gebaseerd, eerlijk en flexibel is en dat voldoet aan de verwachtingen van de burgers ten aanzien van een goed beheerd en toekomstbestendig beleid. De strategie bevordert een veerkrachtige en assertieve Europese Unie op het wereldtoneel en blijft zich aanpassen aan de ontwikkelingen op ons continent en daarbuiten. De strategie dient als kompas voor het optreden van de EU, met duidelijke doelstellingen en actieprioriteiten, waarbij strategisch gebruik wordt gemaakt van de beschikbare middelen en de operationele steun.

Een migratie- en asielbeleid dat eerlijk en standvastig is en de Europese waarden eerbiedigt, is een gedeelde verantwoordelijkheid. De uitvoering van deze strategie vereist politieke inzet en nauwe samenwerking tussen het Europees Parlement en de Raad, de lidstaten, EU-agentschappen, internationale partners en andere relevante belanghebbenden. De Commissie rekent op de steun van alle actoren om de doelstellingen van deze strategie te verwezenlijken, door samen te werken om illegale migratie en het verlies van mensenlevens tijdens gevaarlijke reizen te voorkomen, mensen die op de vlucht zijn voor oorlog en vervolging te beschermen en talent aan te moedigen naar de EU te komen om het concurrentievermogen van onze economieën te vergroten.