



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 24.5.2011
COM(2011) 291 definitief

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

Jaarverslag over immigratie en asiel (2010)

{SEC(2011) 620 definitief}

I. INLEIDING

Het is een fundamentele beleidsdoelstelling van de Europese Unie om op basis van solidariteit en verantwoordelijkheid een toekomstgericht en integraal Europees migratiebeleid te ontwikkelen¹.

De Commissie heeft op 4 mei een mededeling inzake migratie bekendgemaakt². Die mededeling is bedoeld om recente en toekomstige beleidsvoorstellen te plaatsen in een kader dat recht doet aan alle relevante aspecten en dat de EU en haar lidstaten in staat stelt asiel, migratie en mobiliteit van onderdanen van derde landen op alomvattende en samenhangende wijze te beheren.

Dit jaarverslag wordt uitgebracht naar aanleiding van het verzoek dat de Europese Raad deed bij de goedkeuring van het Europees pact inzake immigratie en asiel uit 2008³. Het bestrijkt de tenuitvoerlegging van het pact in 2010 en de prioriteiten van het in 2009 vastgestelde programma van Stockholm⁴, zowel op nationaal niveau als op EU-niveau. Dit verslag is opgesteld op basis van bijdragen van de lidstaten en andere informatie, zoals verslagen van de nationale contactpunten (NCP's) van het Europees Migratienetwerk (EMN).

Dit verslag biedt een samenvatting en een beoordeling van de ontwikkelingen op nationaal en EU-niveau⁵. Ook worden er nieuwe maatregelen in aanbevolen.

II. BINNENKOMST EN VERBLIJF IN DE EU

Mensen komen op verschillende manieren en om verschillende redenen naar Europa. De manier waarop een onderdaan van een derde land de EU binnenkomt, is direct van invloed op de rechten die hij geniet, met name wat betreft de toegang tot de arbeidsmarkt. Migranten die legaal in de EU verblijven, moeten wel in de gastsamenleving integreren, ongeacht hun specifieke status. Dit is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de migrant en de betrokken samenleving.

1. Legale migratie – zorgen voor een legale manier om de EU binnen te komen

1.1 Demografische problemen en krapte op de arbeidsmarkt

Volgens ramingen zal het **bevolkingsaantal van de EU** stijgen van 501 miljoen in 2010 tot 520,7 miljoen in 2035, en vervolgens krimpen tot 505,7 miljoen in 2060. Terwijl er in 2010 nog 3,5 personen in de arbeidsgeschiedte leeftijd (20-64 jaar) waren voor elke 65-plusser, zal die verhouding in 2060 waarschijnlijk 1,7 op 1 zijn⁶.

Migratie is een *belangrijke aanjager van bevolkingsontwikkeling* in de EU. In 2009 kende de EU een netto-immigratie van 857 000 personen, die goed was voor 63% van de totale bevolkingsgroei.

¹ Het programma van Stockholm, 2 december 2009, Raad van de Europese Unie, 17024/09.

² COM (2011) 248/3.

³ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st13/st13440.en08.pdf>.

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:NL:PDF>.

⁵ Meer informatie kan worden gevonden in een werkdocument van de diensten van de Commissie.

⁶ Alle gegevens zijn afkomstig van Eurostat, tenzij anders vermeld.

Op 1 januari 2003 beliep het *aantal onderdanen van derde landen* in de EU-25 16,2 miljoen, ofwel 3,6% van het totale bevolkingsaantal. In 2010 wees een uitsplitsing van de bevolking van de EU-27 naar nationaliteit uit dat 20,1 miljoen mensen onderdaan waren van een niet-EU-27-land (4% van de totale bevolking).

Turken, Marokkanen en Albanezen vormen de *grootste groepen* onderdanen van derde landen in de EU.

In 2009 verwierven 770 000 personen de *nationaliteit* van een EU-lidstaat. Dit was 9% meer dan het gemiddelde aantal dat in de periode 2004-2008 werd genoteerd.

In 2009 werden in de EU twee miljoen eerste *verblijfstitels* afgegeven aan onderdanen van derde landen: 8% minder dan het jaar ervoor. Het aantal verblijfstitels voor bezoldigde activiteiten nam als gevolg van de economische crisis met 28% af. Dergelijke verblijfstitels maakten 24% uit van het totale aantal titels dat in 2009 werd afgegeven; 27% werd verstrekt om gezinsredenen, 22% was bedoeld voor studie en 27% werd afgegeven om andere redenen (met het oog op bescherming, voor verblijf zonder het recht te werken, enz.).

Deze tendens blijkt ook uit de *bedragen* die worden *overgemaakt* naar derde landen; buitenlandse werknemers maakten in 2009 4% minder geld over naar hun land van herkomst dan in 2008⁷.

Uit deze cijfers blijkt dat de demografische ontwikkeling van de EU een structureel probleem vormt. Hoewel de werkloosheid bijna tien procent bedraagt, en er dus 23 miljoen mensen geen baan hebben, worden er alom tekorten aan geschoolde arbeidskrachten gemeld. De jaarlijkse groeianalyse 2010⁸ wijst uit dat de vraag naar arbeidskrachten verder is toegenomen en dat sommige werkgevers ondanks deze hoge werkloosheidspercentages geen mensen vinden met de juiste vaardigheden voor hun vacatures. Teneinde het economisch herstel te ondersteunen en de sociale-zekerheidsstelsels in Europa in stand te houden dient de EU discrepanties tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt dringend aan te pakken. Dit wordt met klem gesteld in de Europa 2020-strategie, met name in de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de vlaggenschipmededeling "Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen". De Europa 2020-strategie is erop gericht dat de arbeidsparticipatie in de EU tegen 2020 ten minste 75% bedraagt en dat de vaardigheden die mensen verwerven door middel van onderwijs en opleiding beter aansluiten bij de reële behoeften van de arbeidsmarkt.

Over het algemeen willen de lidstaten het tekort aan geschoolde arbeidskrachten in de eerste instantie oplossen door de inzetbaarheid van de *nationale* beroepsbevolking te bevorderen, de arbeidsparticipatie van vrouwen, oudere werknemers, onderdanen met een migratieachtergrond en reeds legaal verblijvende onderdanen van derde landen te verbeteren, en het beginsel van preferentie van de Unie toe te passen. Gelet op de ernst van het tekort aan vaardigheden op de Europese arbeidsmarkten, alsmede op de onomkeerbare demografische ontwikkelingen⁹, komt het erop aan om overeenkomstig het programma van Stockholm en ondersteund door de hieronder genoemde EU-rechtsinstrumenten, met een goed opgezet

⁷ Eurostat, Statistics in focus, 40/2010.

⁸ Groeianalyse, MEMO/11/11, blz. 3.

⁹ Eurostat, Statistics in Focus, 72/2008, "Ageing characterises the demographic perspectives of the European societies".

immigratie- en integratiebeleid het duurzame concurrentievermogen van de EU te waarborgen en uiteindelijk ook de toekomst van haar sociale model zeker te stellen.

Immigranten hebben een forse bijdrage geleverd aan de economie van de EU. In de periode 2000-2005 waren immigranten uit derde landen verantwoordelijk voor meer dan een kwart van de algehele werkgelegenheids groei en voor 21% van de gemiddelde bbp-groei in de EU-15. Dit groeiende aandeel gastarbeiders vond hooggekwalificeerde banen in de economische groeisectoren, of nam een van de vele banen aan waarvoor een combinatie van beperktere vaardigheden is vereist. Voor de verwezenlijking van de werkgelegenheidsdoelstellingen van de Europa 2020-strategie is het dan ook van groot belang migratie doeltreffend te beheren en de grote aantallen immigranten die al legaal in de EU verblijven, daadwerkelijk bij het arbeidsproces te betrekken en in onze samenleving op te nemen.

In dat kader werkt de Commissie momenteel aan een aantal instrumenten waarmee kan worden gemeten in hoeverre de vaardigheden aansluiten bij de vraag. Het gaat onder meer om het alomvattende EU-vaardighedenpanorama (beschikbaar in 2012), de Europese vacaturemonitor, het Europese bulletin voor beroepsmobiliteit en de Cedefop-prognoses van vraag naar en aanbod van vaardigheden. De Commissie wil in 2012 een groenboek over deze instrumenten uitbrengen.

Er moet beslist voor worden gezorgd dat migranten die legaal in de EU verblijven niet-discriminerende toegang wordt geboden tot de banen die aansluiten bij hun vaardigheden en ervaring. Ook moeten zij de kans krijgen volop deel te nemen aan het sociaaleconomische, politieke en culturele leven van de gastsamenleving. Voor de verwezenlijking van de doelstellingen van Europa 2020 zijn er in dit kader absoluut maatregelen nodig om te zorgen voor erkenning van verworven vaardigheden en competenties, niet-discriminerende toegang tot sociale zekerheid en werkgelegenheidsdiensten, alsmede een krachtige coördinatie van de beleidsmaatregelen voor integratie en inclusie. Momenteel is er niet één vaste methode waarmee in alle lidstaten kan worden beoordeeld of er een tekort aan specifieke arbeidskrachten of vaardigheden is en of werknemers uit derde landen beschikken over de vaardigheden en kwalificaties om in dat tekort te voorzien. Niet alle lidstaten hebben systemen ingevoerd waarmee zij (of werkgevers op hun grondgebied) bestaande of toekomstige tekorten aan vaardigheden kunnen inventariseren en/of kunnen vaststellen in hoeverre in dergelijke tekorten kan worden voorzien door passend geschoolde migranten. Hoewel de bestaande (of toekomstige) tekorten aan vaardigheden per lidstaat naar aard en omvang verschillen, moeten zij in de hele EU dringend worden aangepakt.

Zo wil de Commissie met betrekking tot de gezondheidssector tegen 2012 een actieplan presenteren om het tekort aan medisch personeel in de EU weg te werken, zoals aangekondigd in "Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen"¹⁰. De in diezelfde mededeling aangekondigde gezamenlijke actie inzake personeelsplanning zal helpen bij het inventariseren van tekorten aan arbeidskrachten of vaardigheden in de medische sector van de lidstaten. Immigratie van passend geschoolde onderdanen van derde landen moet een rol spelen bij het wegwerken van deze tekorten.

Doeltreffende maatregelen op dit gebied zijn gunstig voor alle betrokken partijen. De lidstaten zullen minder te kampen hebben met krapte op de arbeidsmarkt, zowel mannelijke als vrouwelijke migranten zullen het potentieel van hun vaardigheden en kwalificaties ten volle

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:NL:PDF>.

kunnen benutten en de EU zal zich ontwikkelen tot een aantrekkelijke arbeidsmarkt voor migranten. De Commissie is bereid om de lidstaten volop te ondersteunen bij dit proces en zal hiertoe verschillende instrumenten gebruiken.

- *De lidstaten moeten de huidige **discrepantie tussen vraag naar en aanbod van vaardigheden op de arbeidsmarkt** aanpakken. Daarbij moeten ze volop worden gesteund door de Commissie. Gecontroleerde immigratie van passend geschoolde onderdanen van derde landen moet bij deze aanpak vooropstaan.*
- ***Betere erkenning op EU-niveau van de vaardigheden en kwalificaties** van onderdanen van derde landen betekent dat mensen hun arbeidspotentieel ten volle kunnen benutten. Op **arbeidsmarkten met meer geografische flexibiliteit** kunnen migranten eenvoudiger van werkgever wisselen, ook als deze in een andere lidstaat is gevestigd. Dergelijke mobiliteit doet geen afbreuk aan hun verblijfsrechten en leidt tot een betere afstemming van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt.*
- *De lidstaten en de EU dienen in het kader van de **Europa 2020-strategie** rekening te houden met de rol die immigratie zou kunnen spelen bij het voorzien in de tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden.*

1.2 EU-rechtskader

Pas in 1999 besloten de lidstaten om een gemeenschappelijk Europees immigratiebeleid in te voeren¹¹; het gaat dus om een betrekkelijk nieuw beleidsgebied. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon geldt voor beslissingen over het migratiebeleid de normale wetgevingsprocedure.

De effecten van de economische crisis werkten ook in 2010 door op de ontwikkeling van het beleid inzake legale migratie. Dit bleek in het wetgevingsproces rond de EU-voorstellen, dat moeizaam verliep. De besprekingen van nieuwe voorstellen vorderden slechts langzaam. Dit is al het geval sinds juli 2010, toen de Commissie voorstellen presenteerde betreffende seizoenarbeiders¹² en overplaatsingen binnen een onderneming¹³. Bovendien werden er verscheidene standpunten van nationale parlementen ontvangen waarin de inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel werd betwist. De besprekingen over de voorgestelde richtlijn voor een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning en arbeidsgerelateerde rechten voor migranten zijn voortgezet, maar het Europees Parlement en de Raad hebben nog geen akkoord bereikt.

De EU heeft behoefte aan een immigratiestelsel met flexibele toelatingsregels, gemeenschappelijke normen inzake toelatings- en verblijfsvoorwaarden en passende bescherming van de rechten van migranten. Het is dan ook van groot belang dat er een akkoord wordt bereikt over het voorstel betreffende de gecombineerde vergunning. Zonder een dergelijke richtlijn zijn de rechten van legale arbeidsmigranten niet op EU-niveau gewaarborgd en blijft de huidige versnipperde benadering van administratieve formaliteiten en vereenvoudiging voortbestaan. De voorstellen betreffende seizoenarbeiders en

¹¹ Conclusies van de Europese Raad van Tampere.

¹² COM(2010) 379 definitief.

¹³ COM(2010) 378 definitief.

overplaatsingen binnen een onderneming zijn al even onontbeerlijk voor het uitbouwen van een EU-rechtskader inzake legale migratie. De richtlijn betreffende overplaatsingen binnen een onderneming zal de EU helpen een kennis- en innovatie-economie te ontwikkelen, investeringen van multinationals aan te trekken en het concurrentievermogen van onze economie op te voeren. De richtlijn betreffende seizoenarbeiders zal de uitbuiting van een bijzonder kwetsbare groep migranten helpen voorkomen en voorzien in een eenvoudig en snel gemeenschappelijk kader voor seizoenarbeiders die tijdelijk in de EU komen werken.

Ook de omzetting van de blauwekaartrichtlijn, die tegen juni 2011 moet zijn voltooid, laat bepaald te wensen over. Tot dusver hebben slechts enkele lidstaten hun omzettingsmaatregelen aan de Commissie meegedeeld. De Europese blauwe kaart omvat een aantrekkelijk pakket maatregelen om hooggekwalificeerd personeel naar de EU te halen, waaronder gelijke behandeling met nationale werknemers, gunstige voorwaarden voor gezinshereniging en mobiliteit binnen de EU. De Commissie is de omzetting van de bestaande richtlijnen (over langdurig ingezetenen, studenten en onderzoekers) blijven evalueren en zal hierover later in 2011 verslagen uitbrengen. Een aantal lidstaten heeft wetswijzigingen geïnitieerd om een einde te maken aan vermeend misbruik van nationale procedures voor gezinshereniging. Als vervolg op haar verslag over de gezinsherenigingsrichtlijn¹⁴ zal de Commissie tegen het eind van dit jaar een groenboek over gezinshereniging uitbrengen.

Met het oog op de verdere ontwikkeling van het rechtskader voor legale migratie acht de Commissie het noodzakelijk de besprekingen met alle belanghebbende partijen, met inbegrip van de sociale partners, te intensiveren.

- *De lidstaten moeten de blauwekaartrichtlijn volledig en tijdig (tegen juni 2011) omzetten.*
- *In de nabije toekomst moet een akkoord worden bereikt over de ontwerp-richtlijn voor een gecombineerde vergunning. Er moet de komende maanden belangrijke vooruitgang worden geboekt bij de besprekingen van de voorstellen betreffende seizoenarbeid en overplaatsingen binnen een onderneming.*
- *De omzetting van de bestaande richtlijnen zal verder worden geëvalueerd. Zo kunnen problemen in verband met de tenuitvoerlegging worden geïnventariseerd en kan ofwel de bestaande wetgeving worden verbeterd, ofwel worden vastgesteld dat het acquis moet worden geconsolideerd.*

2. Asiel – internationale bescherming verlenen en solidariteit waarborgen

In 2009 registreerden de lidstaten 266 400 *asielaanvragen*, een lichte toename van 3% ten opzichte van 2010, toen er 257 815 aanvragen werden ingediend. Terwijl Polen, Italië, Hongarije en Malta in 2010 minder asielzoekers ontvingen dan in 2009, werden in Duitsland, België en Zweden forse toenames vastgesteld.

In 2010 waren de meeste *asielzoekers in de EU afkomstig uit* achtereenvolgens Afghanistan (20 580), Rusland (18 500), Servië (17 715, uitgezonderd Kosovo*¹⁵), Irak (15 800) en Somalië (14 350).

¹⁴ Richtlijn 2003/86/EG.

¹⁵ * Uit hoofde van Resolutie 1244/1999 van de VN-Veiligheidsraad.

In 2010 werd in de EU aan 55 095 asielzoekers in eerste aanleg *bescherming* verleend (als vluchteling, of uit hoofde van subsidiaire of humanitaire bescherming). Dit betekent dat in 25% van de beslissingen in eerste aanleg bescherming werd verleend.

In 2009 werden 7 147 vluchtelingen uit derde landen *hergevestigd* in de EU. Voor 2010 [tot en met het derde kwartaal] bedroeg dit cijfer 3 848.

De vorderingen op het gebied van asielwetgeving verliepen traag in 2010. De medewetgevers besloten om het toepassingsgebied van de richtlijn langdurig ingezetenen uit te breiden met personen die internationale bescherming genieten en boekten enige vooruitgang met betrekking tot de Dublin- en Eurodac-verordeningen en de richtlijn erkenning. Om de vastgelopen onderhandelingen over de richtlijn opvangvoorzieningen en de richtlijn asielprocedures vlot te trekken zal de Commissie in juni 2011 gewijzigde voorstellen voor deze twee instrumenten aannemen.

De vaststelling in 2010 van de verordening tot oprichting van een Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) was een belangrijke ontwikkeling. De Commissie wil vanaf juni 2011 een beroep op het EASO kunnen doen om de praktische samenwerking te bevorderen.

Voor het gemeenschappelijk Europees asielstelsel is solidariteit tussen de lidstaten nodig. Er loopt een proefproject waarbij ongeveer 250 personen die in Malta internationale bescherming genieten, worden herverdeeld over tien lidstaten. Dit project wordt verlengd met het oog op de hervestiging van pas aangekomen migranten die internationale bescherming nodig hebben.

Na de indiening van een actieplan bij de Europese Commissie in augustus 2010 is Griekenland begonnen aan een algehele herziening van zijn asiel- en migratiestelsel. Het wordt hierbij gesteund door de Commissie, de lidstaten, Noorwegen, de UNHCR en andere EU-partners. Momenteel worden er door het EASO gecoördineerde teams van asielsdeskundigen ingezet. In Griekenland is al in 2010 belangrijke nieuwe wetgeving aangenomen, waarvan de uitvoering gaande is.

De bestaande regionale beschermingsprogramma's (Regional Protection Programmes – RPP's) in Tanzania en Oost-Europa zijn voortgezet. In nauwe samenwerking met het UNHCR is in september begonnen met de tenuitvoerlegging van een nieuw RPP in de Hoorn van Afrika en er is vooruitgang geboekt bij de ontwikkeling van nog in een RPP in Noord-Oost-Afrika (Egypte, Libië en Tunesië).

In dit kader is hervestiging niet minder belangrijk. De onderhandelingen over een gemeenschappelijk EU-hervestigingsprogramma moeten tot een positief en uitvoerbaar resultaat leiden. Hervestiging vereist een strategische aanpak en politieke aansturing.

- *Alle onderhandelingen over asielwetgevingsvoorstellen moeten tijdig in 2012 worden afgerond.*
- *De recente gebeurtenissen in het Middellandse Zeegebied en de noodzakelijke herstructurering van de asielstelsels van een aantal lidstaten duiden op de behoefte aan een gemeenschappelijke procedure en een uniforme status op EU-niveau. Dit veronderstelt betere EU-wetgeving, nauwere praktische samenwerking onder coördinatie*

van het EASO, de concrete wil om op tal van punten solidariteit aan de dag te leggen, en meer investeringen in samenwerking met derde landen.

- *Het Europees Parlement en de Raad moeten een akkoord bereiken over een gemeenschappelijke EU-hervestigingsregeling.*
- *Het EU-proefproject voor hervestiging met Malta, de wetgevingshervormingen van Griekenland en de voortdurende steun die dat land krijgt bij de tenuitvoerlegging van het actieplan zijn concrete voorbeelden van de combinatie van verantwoordelijkheid en solidariteit die nodig is om het gemeenschappelijk Europees asielstelsel tot stand te brengen.*

3. Integratie – een sleutelement voor migranten én gastsamenlevingen

De integratieproblematiek stond in 2010 in heel Europa hoog op de politieke agenda. Enerzijds raken de Europese leiders er steeds meer van overtuigd dat er samenhang moet zijn tussen immigratiebeleid en integratiebeleid en dat legaal verblijvende migranten en gastsamenlevingen moeten streven naar deelname van migranten aan het economische, sociale, culturele en politieke leven. Anderzijds worden er in Europa standpunten over immigratie en integratie gehuldigd die kunnen leiden tot discriminatie en racisme, hoewel verzet tegen migratie vaak losstaat van de feitelijke situatie en de economische effecten van immigratie.

Ondanks alle inspanningen stuiten migranten op belemmeringen voor hun deelname aan de Europese samenlevingen. Om deze problemen op te lossen zijn de ministers voor integratiezaken in 2010 bijeengekomen in Zaragoza, waar zij zich uitspraken voor integratie als aanjager van ontwikkeling en sociale samenhang¹⁶. De Commissie heeft een proefproject gestart om indicatoren vast te stellen voor de resultaten van integratiebeleid. Ook is zij begonnen met de ontwikkeling van "Europese modules" ter ondersteuning van nationale en lokale integratiebeleidsmaatregelen en -praktijken. Het Europees Integratieforum is tweemaal bijeengekomen en de Europese website voor integratie is verder ontwikkeld. Het derde handboek over integratie is verschenen.

De meeste lidstaten hebben nationale integratieplannen ontwikkeld en/of adviesorganen voor integratiezaken opgericht. Sommige lidstaten hebben hun wetgeving aangepast en uitgebreid met toetsen ter beoordeling van de integratie van onderdanen van derde landen. In bepaalde landen worden de rechten en plichten van pas aangekomen migranten nog steeds vastgelegd in een "toelatings- en integratiecontract". In veel lidstaten werd bijzondere aandacht geschonken aan de noodzaak de taal van de gastsamenleving te leren en aan de aanpak van de stijgende werkloosheid onder migranten: er werden maatregelen getroffen om hun toegang tot de arbeidsmarkt te verbeteren. De tendens om alomvattende strategieën en bijbehorende follow-upsystemen te ontwikkelen, zette in de meeste lidstaten door.

Doeltreffender integratie vergt meer inspanningen. De EU dient de bijdrage van migranten aan de economische groei te erkennen en te ondersteunen, en de sociale samenhang te bevorderen. Alleen door de sociale en economische integratie van onderdanen van derde landen geleidelijk te verbeteren kan de EU het draagvlak voor immigratie vergroten en de Europese grondwaarden uitdragen. Met het oog op een adequate en alomvattende aanpak

¹⁶ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/nl/ec/115346.pdf.

moet worden gestreefd naar synergie tussen het migratiebeleid en de vele horizontale beleidsinitiatieven. De Commissie is van mening dat deze doelstelling het best kan worden verwezenlijkt door een bottom-upaanpak, op basis van goed georganiseerd lokaal en regionaal bestuur. De Commissie zal maatregelen op dit gebied bevorderen en ondersteunen. De Commissie zal haar visie op integratie uiteenzetten in een mededeling over een "Europese agenda voor de integratie van onderdanen van derde landen" en het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie. Beide stukken worden binnenkort door de Commissie goedgekeurd.

- *De EU moet zorgen voor de geleidelijke **sociale en economische integratie** van legaal verblijvende onderdanen van derde landen – zowel mannen als vrouwen – om alle mogelijkheden op het gebied van migratie, groei en sociale samenhang ten volle te benutten.*
- *De EU kan ervoor zorgen dat zowel de **bijdrage van migranten aan de economische groei** als de **sociale samenhang** toeneemt. Er kunnen alleen tastbare resultaten worden geboekt als de lidstaten **integratie en inclusie** op alle relevante beleidsterreinen een plaats geven. Dit kan het best worden bereikt door middel van een bottom-upaanpak op basis van doeltreffend lokaal en regionaal bestuur.*
- *Er moet op lokaal, nationaal en EU-niveau een **proactieve voorlichtings- en communicatiestrategie** ten uitvoer worden gelegd om migratie in een zo gunstig mogelijk daglicht te stellen.*

III. ILLEGALE IMMIGRATIE AANPAKKEN OM LEGALE MIGRATIE TE VEREENVOUDIGEN

In 2009 werden er in de EU-27 ongeveer 570 000 *illegaal verblijvende onderdanen van derde landen* aangehouden (7% minder dan in 2008). De lidstaten stuurden ongeveer 253 000 onderdanen van derde landen terug (4,7% meer dan in 2008).

In het derde kwartaal van 2010 werd 63% (ca. 20 000 gevallen) van alle *illegale grensoverschrijdingen* om de EU binnen te komen, geconstateerd aan de Grieks-Turkse landgrens.

Doeltreffende maatregelen ter voorkoming van illegale immigratie en ter beveiliging van de grenzen zijn een wezenlijk onderdeel van een coherent en realistisch EU-immigratiebeleid. Dit beleid moet echter wel billijk zijn en de mensenrechten eerbiedigen.

1. Instrumenten ter bestrijding van illegale migratie

Er zijn de laatste jaren twee belangrijke juridische instrumenten vastgesteld: de richtlijn inzake terugkeer (Richtlijn 2008/115/EG) en de richtlijn inzake sancties voor werkgevers (Richtlijn 2009/52/EG). Deze zijn thans in werking getreden, hoewel de omzetting nog verre van toereikend is. Dit geldt met name voor de richtlijn inzake terugkeer, waarvan de uitvoeringstermijn op 24 december 2010 verstreek. Een onverkorte en vlotte omzetting is dan ook geboden. Deze bepalingen, die migranten rechtstreeks rechten verlenen, kunnen – of de richtlijn nu wel of niet is omgezet – worden aangevoerd voor de nationale rechterlijke instanties en rechtstreeks worden toegepast op nationaal niveau (en dit gebeurt ook al).

Verscherpte grenscontrole en betere samenwerking met derde landen, met name via overnameovereenkomsten, zijn al doeltreffend gebleken. Zo heeft een aantal lidstaten gemeld dat er een afschrikkend effect is vastgesteld en dat de overnameovereenkomsten inmiddels beter werken. De doeltreffendheid van de overnameovereenkomsten zou op EU-niveau echter nog kunnen worden verbeterd, zoals de Commissie heeft vastgesteld in haar mededeling over de evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten (COM(2011) 76). Ook het grotere aantal gezamenlijke terugkeervluchten dat Frontex in 2010 coördineerde is een duidelijk succes. Het leverde het agentschap verdere steun en meer financiële middelen op. Verder worden momenteel de 29 maatregelen uitgevoerd die de Raad heeft vastgesteld om de buitengrenzen beter te beschermen en illegale immigratie te bestrijden. In haar werkdocument over de uitvoering van deze 29 maatregelen¹⁷ beschrijft de Commissie per maatregel gedetailleerd de vooruitgang die is geboekt. Daarbij wordt de klemton met name gelegd op de rol van Frontex, de ontwikkeling van Eurosur en de permanente dialoog over migratie met de belangrijkste landen van herkomst en doorreis in het kader van de zogeheten totaalaanpak. Deze maatregelen moeten prioriteit krijgen en versneld worden uitgevoerd.

De richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers, de door de Commissie aangewezen EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel, en een in 2010 gelanceerde website over de bestrijding van mensenhandel¹⁸ bieden de EU nieuwe bevoegdheden en methoden om deze moderne vorm van slavernij aan te pakken. In het onlangs goedgekeurde verslag over de uitvoering van de richtlijn betreffende de verblijfstitel voor slachtoffers van mensenhandel¹⁹ (Richtlijn 2004/81/EG) wordt eveneens gepleit voor doeltreffender bescherming om te helpen netwerken van mensenhandelaars op te rollen.

- *De lidstaten moeten de **richtlijn inzake sancties voor werkgevers tegen juli 2011** onverkort hebben omgezet. Dit is van wezenlijk belang voor de bestrijding van illegale migratie en voor de geloofwaardigheid van legale migratie.*
- *De lidstaten moeten de **maatregelen tegen mensenhandel**, waaronder de uit hoofde van Richtlijn 2004/81/EG verleende **hulp aan slachtoffers, uitbreiden** teneinde netwerken van mensenhandelaars op te rollen en de rechten van de slachtoffers te versterken.*
- *De **richtlijn inzake terugkeer** moet onverkort door de lidstaten worden omgezet en uitgevoerd. Daarbij moeten zij blijven gebruikmaken van de in deze richtlijn vervatte mogelijkheid om in de eerste plaats **vrijwillige terugkeer aan te moedigen**.*
- *Het gebruik van **gezamenlijke terugkeervluchten** moet worden voortgezet. Daarbij moet volop gebruik worden gemaakt van het Europees Terugkeerfonds en de coördinatie door Frontex. Ook kan er krachtens de richtlijn inzake terugkeer **toezicht op gedwongen terugkeer** worden geregeld.*
- *De lidstaten dienen **inreisverboden** stelselmatig **in het SIS** op te nemen om de inreisverboden krachtens de richtlijn inzake terugkeer zoveel mogelijk een Europese dimensie te geven.*

¹⁷ SEC(2010) 1480 definitief van 26.11.2010.

¹⁸ <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index.action>.

¹⁹ COM (2010) 493 definitief.

2. Doeltreffende grenscontrole

In 2010 stelde de Commissie een verordening voor tot instelling van een evaluatiemechanisme voor de controle van de toepassing van het Schengenacquis. Gelet op de recente ervaringen moet er prioriteit worden gegeven aan de goedkeuring van dit voorstel. Het zal de EU ruimere mogelijkheden bieden om voor eenvormige toepassing van de regels te zorgen, en passende maatregelen te treffen als de regels niet eenvormig worden toegepast. In het kader van de ontwikkeling van het visuminformatiesysteem (VIS) zijn de tweede en derde van de in totaal vier belangrijke testfasen inmiddels afgesloten. Er is een definitief akkoord bereikt over de technische specificaties van de interactie tussen SIS II en de nationale systemen. Overeenkomstig het stappenplan hebben de lidstaten nadere voorbereidingen getroffen voor het instellen van Eurosur. Eurosur zal zich ontwikkelen tot een mechanisme dat de grensbewakingsautoriteiten van de lidstaten en Frontex in staat stelt samen te werken en informatie te delen, teneinde de controle van de buitengrens van het Schengengebied te verscherpen (met name de zuidelijke zeegrens en de oostelijke landgrens) en de strijd tegen illegale migratie en grensoverschrijdende criminaliteit op te voeren. Het afgelopen jaar werd de EU geconfronteerd met een grote toestroom van illegale migranten, die voor kritieke situaties aan haar grenzen zorgde. Dit was – en is nog steeds – een belangrijke test voor het vermogen van de EU om snel en doeltreffend op te treden. De lidstaten die het meest direct te maken kregen met de migratiestromen hebben de andere lidstaten namelijk om solidariteit en bijstand gevraagd. Er is inmiddels alom erkent voor de prestaties van Frontex en er wordt dan ook in brede kring voor gepleit zijn rol uit te breiden, opdat het nog doeltreffender kan optreden.

De resultaten van de gecoördineerde EU-aanpak van de grens crises lopen uiteen. Enerzijds hebben de EU en de lidstaten laten zien dat als een lidstaat specifieke problemen heeft, zij krachtadig kunnen optreden door de buitengrenzen doeltreffend te controleren. Naar aanleiding van het verzoek van Griekenland in verband met de druk aan zijn landgrenzen met Turkije kwamen de snelle grensinterventieteams (RABIT's) van Frontex voor het eerst in actie. Dankzij de vlotte inzet van de RABIT's, die krachtig werd gesteund door de deelnemende lidstaten, stabiliseerde de situatie en liep het aantal aankomsten terug, na pieken in 2010. Gelet op de toestand in het zuidelijke Middellandse Zeegebied, heeft ook Malta onlangs om de inzet van de RABIT's verzocht.

Anderzijds is bij deze gebeurtenissen ook duidelijk geworden dat alle lidstaten een grotere inspanning moeten leveren om tot nauwere samenwerking te komen en het acquis op eenvormige wijze toe te passen. Tegenover de landen van herkomst is het gecoördineerde preventieve optreden van de EU nog traag en zwak.

- *Het Europees Parlement en de Raad moeten zo snel mogelijk een akkoord bereiken over de voorgestelde **wijziging van de Frontex-verordening** om te voorzien in een passende rechtsgrondslag om het functioneren van het agentschap te verbeteren.*
- *Er moet worden gezorgd voor **passende uitrusting van alle Schengengrensdooelaposten, toereikende grensbewaking en opleiding voor grenswachten** voor het gebruik van nieuwe IT-instrumenten, overeenkomstig de Schengengrenscode.*
- *Het voorgestelde **Schengenevaluatiemechanisme** moet worden **goedgekeurd**, ter bevordering van het wederzijdse vertrouwen tussen de lidstaten en de EU-instellingen wat betreft de correcte, eenvormige en consistente toepassing van het Schengenacquis.*

- *De haalbaarheid van een Europees grensbewakingssysteem dient te worden onderzocht.*
- *Er moet ten volle gebruik worden gemaakt van lokale Schengensamenwerking om tot een geheel geharmoniseerde en gestroomlijnde visumprocedure te komen, met name ten behoeve van bonafide reizigers.*
- *Om een geheel betrouwbaar EU-grenscontrolesysteem te ontwikkelen dienen de lidstaten verder te gaan met hun voorbereidingen voor het instellen van **Eurosur** en na te gaan of het wenselijk is **een inreis/uitreissysteem** en een **programma voor geregistreerde reizigers** in te voeren.*
- *Om de controles aan de buitengrenzen beter te coördineren wil de Commissie in 2012 voorstellen indienen die gericht zijn op **betere samenwerking** tussen Frontex, Europol, de nationale douane en politie.*

IV. NIET-BEGELEIDE MINDERJARIGEN – EEN SPECIFIEK PROBLEEM

Niet-begeleide minderjarigen verdienen bijzondere aandacht. Veel van deze kinderen zijn asielzoekers en genieten derhalve bescherming op grond van de asielwetgeving. Anderen komen echter op illegale wijze op het grondgebied van de EU, en deze groep is het kwetsbaarst.

De laatste jaren constateren de meeste lidstaten dat het aantal niet-begeleide minderjarigen op hun grondgebied toeneemt. Er is een groeiend besef dat EU-optreden geboden is. Daarom heeft de Commissie in 2010 een actieplan niet-begeleide minderjarigen (2010-2014)²⁰ aangenomen, waaraan de Raad in juni conclusies heeft verbonden²¹. Het actieplan voorzag in een gemeenschappelijke EU-aanpak waarbij het belang van het kind vooropstaat. Er werden verschillende belangrijke actieterreinen in beschreven, zoals preventie, ontvangst en duurzame oplossingen. In het actieplan werd ook erkend dat voor succesvolle bescherming van niet-begeleide minderjarigen nauwere samenwerking tussen de lidstaten, het EASO, de EU-instellingen en overige belanghebbenden nodig is.

Het actieplan wordt momenteel uitgevoerd. Het door het Belgische voorzitterschap gehouden seminar "*Unaccompanied Minors: children crossing the external borders of the EU in search of protection*" leidde tot de vaststelling van een brede reeks aanbevelingen. In dat kader werd onder meer gepleit voor het instellen van procedures om niet-begeleide minderjarigen snel als zodanig aan de grens te herkennen. Volgens de verslagen die de lidstaten in 2010 hebben ingediend, liepen de aantallen niet-begeleide minderjarigen die op hun grondgebied aankwamen sterk uiteen: in de ene lidstaat ging het om een paar gevallen, in de andere om 6 000. Bepaalde lidstaten hielden in de landen van herkomst gerichte voorlichtingscampagnes over de gevaren van illegale migratie van niet-begeleide minderjarigen. Een aantal lidstaten ontwikkelde instrumenten om de leeftijd van niet-begeleide minderjarigen te bepalen.

- *De EU en de lidstaten moeten het **actieplan niet-begeleide minderjarigen** verder ten uitvoer leggen.*

²⁰ COM(2010) 213 definitief. Het Europees migratienetwerk bracht een EU-studie over niet-begeleide minderjarigen uit (<http://emn.intrasoft-intl.com/html/index.html>).

²¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lisa/114900.pdf.

V. DE EXTERNE DIMENSIE VAN HET EU-MIGRATIEBELEID – DE TOTAALAAANPAK

In 2010 werden de bestaande instrumenten van de totaalaanpak van migratie steeds vaker wereldwijd benut om de externe dimensie van het migratiebeleid van de EU te ontwikkelen. Met name voor de mobiliteitspartnerschappen groeit de belangstelling. Meerdere lidstaten wezen op hun deelname aan mobiliteitspartnerschappen en verklaarden zich bereid om nieuwe mobiliteitspartnerschappen aan te gaan. De samenwerking met de Republiek Moldavië, Kaapverdië en Georgië in het kader van mobiliteitspartnerschappen is voortgezet. Er werden besprekingen over nieuwe mobiliteitspartnerschappen gevoerd met Armenië en Ghana. Ook is de Commissie van plan om in de nabije toekomst een dialoog over het sluiten van mobiliteitspartnerschappen aan te gaan met de landen in het zuidelijke Middellandse Zeegebied.

De lidstaten zetten hun eigen bilaterale samenwerking voort, maar werkten ook steeds vaker samen in het kader van gezamenlijke initiatieven op EU-niveau. Na de herziening van de Overeenkomst van Cotonou is een dialoog over migratie op gang gebracht met de staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS). In oktober 2010 werd het ACS-waarnemingscentrum voor migratie actief. In het kader van het partnerschap EU-Afrika inzake migratie, mobiliteit en werkgelegenheid is in november in Tripoli op de derde top Afrika-EU een nieuw actieplan 2011-2013 goedgekeurd. Eind 2010 zijn de werkzaamheden begonnen om de nieuwe koers van het proces van Praag ("Bouwen aan migratiepartnerschappen") uit te stippelen. De gestructureerde dialoog over migratie tussen de EU en de Latijns-Amerikaanse landen heeft verder gestalte gekregen. Er is een EU-VS-platform voor samenwerking op het gebied van migratie en vluchtelingen zaken opgezet. In oktober 2010 is in India een dialoogvergadering over migratie gehouden. Wat het uitbreidingsproces betreft, is het van belang nauw samen te werken met de kandidaat-lidstaten om hun beleid en maatregelen op het gebied van migratie en asiel in overeenstemming te brengen met de EU-normen.

De behoefte aan een krachtiger extern migratiebeleid neemt toe. Het Verdrag van Lissabon en de oprichting van de Europese Dienst voor extern optreden (EDED) bieden nieuwe mogelijkheden en nopen tot een bezinning op de totaalaanpak van migratie binnen het bredere kader van de externe relaties van de EU. De externe dimensie van het EU-migratiebeleid moet ook sporen met het streven van de EU naar modernisering van haar arbeidsmarkt overeenkomstig de Europa 2020-strategie. De Unie dient haar externe en interne strategische doelstellingen inzake migratie dan ook beter te integreren in de totaalaanpak van migratie.

- *De externe dimensie van het EU-migratiebeleid moet sporen met de prioriteiten van de EU-arbeidsmarkt en recht doen aan de rol die immigratie daarbij speelt, overeenkomstig de **Europa 2020-strategie**.*
- *De totaalaanpak van migratie moet een evenwichtiger en duurzamer beleidskader worden voor de **geografische en thematische prioriteiten** van de EU.*
- *De lidstaten, EU-instellingen en relevante EU-agentschappen moeten ook doeltreffender gaan samenwerken om **plotselinge massale migratiestromen** te voorzien en voorkomen, door middel van een degelijk, op het **solidariteitsbeginsel** gebaseerd mechanisme en in **partnerschap met de derde landen**.*
- *De EU nodigt haar partnerlanden – met name die in het zuidelijke Middellandse Zeegebied – uit voor een **gestructureerde dialoog over migratie, mobiliteit en veiligheid**,*

om tot *mobilitieitspartnerschappen* te komen voor initiatieven op het gebied van legale migratie en visumversoepeling.