



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 18.11.2011
COM(2011) 743 definitief

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

De totaalaanpak van migratie en mobiliteit

{SEC(2011) 1353 definitief}

INLEIDING

Globalisering alsmede demografische en sociale veranderingen hebben gevolgen voor de Europese Unie, haar lidstaten en de rest van de wereld. Het aantal internationale migranten bedraagt volgens schattingen van de Verenigde Naties wereldwijd 214 miljoen mensen. Daar komen nog eens 740 miljoen interne migranten bij. 44 miljoen mensen hebben huis en haard moeten verlaten. Er zijn naar schatting circa vijftig miljoen mensen die illegaal **in het buitenland wonen en werken**¹. Met een **dialogo op mondiaal niveau** kan een aantal gedeelde uitdagingen en aandachtspunten worden aangepakt. Op het **regionale, nationale en plaatselijke niveau** echter, zal ieder individu en iedere belanghebbende de kansen benutten die migratie en mobiliteit bieden.

Migratie staat thans zonder meer bovenaan op de politieke agenda van de Europese Unie. De Arabische lente en de gebeurtenissen in het zuidelijke Middellandse Zeegebied in 2011 hebben opnieuw duidelijk gemaakt dat de EU een **coherent en alomvattend** migratiebeleid nodig heeft. In haar mededelingen van 4 en 24 mei 2011² heeft de Commissie al een reeks beleidsvoorstellen en operationele maatregelen gepresenteerd op het gebied van migratie, mobiliteit, integratie en internationale bescherming. Deze voorstellen zijn door de Europese Raad in juni van dit jaar³ volledig goedgekeurd. Vanaf dat moment heeft de EU **onmiddellijk actie** ondernomen. Zo zijn er begin oktober dialogen geopend met **Tunesië en Marokko** over migratie, mobiliteit en veiligheid, en zijn er de nodige voorbereidende werkzaamheden verricht voor het starten van de dialoog met **Egypte**. Soortgelijke dialogen met andere zuidelijke Middellandse-Zee-landen, met name met **Libië**, zullen volgen zodra de politieke situatie het toelaat. De dialogen stellen de EU en de partnerlanden in staat uitgebreid overleg te voeren over alle aspecten van hun mogelijke samenwerking bij het beheer van migratiestromen en het verkeer van personen met als doel het aangaan van **mobiliteitspartnerschappen**.

In haar mededeling van 4 mei onderstreepte de Commissie dat de EU **haar externe migratiebeleid moet versterken** door het opzetten van partnerschappen met derde landen waarin migratie- en mobiliteitsvraagstukken worden aangepakt op een wijze die samenwerking wederzijds voordelig maakt. Daartoe en indachtig het programma van Stockholm en het actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm⁴ werd de Commissie in de conclusies van de Europese Raad van juni verzocht een **evaluatie van de totaalaanpak van migratie** te presenteren en een koers uit te zetten naar een meer samenhangend, systematisch en strategisch beleidskader voor de betrekkingen van de EU met alle relevante derde landen. Deze evaluatie dient concrete voorstellen te bevatten voor de ontwikkeling van de vitale partnerschappen van de Unie, waarbij prioriteit wordt gegeven aan alle buurlanden van de Unie tezamen.

¹ UNDP (2009) Overcoming barriers: Human mobility and development, Human Development Report; UNHCR (2011) Global Trends 2010.

² COM(2011) 292/3, Mededeling over een dialoog over migratie, mobiliteit en veiligheid met de landen van het zuidelijke Middellandse Zeegebied.

³ Conclusies van de Europese Raad, 23/24 juni 2011.

⁴ Programma van Stockholm: Document 17024/09 van de Raad, goedgekeurd door de Europese Raad van 1/2 december 2009. http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm Actieplan ter uitvoering van het programma van Stockholm, COM(2010)171 definitief van 20 april 2010: http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/intro/policies_intro_en.htm.

Ondanks de huidige economische crisis en werkloosheidscijfers hebben de Europese landen bovendien te kampen met tekorten op de arbeidsmarkt en vacatures die niet door de binnenlandse beroepsbevolking kunnen worden opgevuld in specifieke sectoren, zoals in de gezondheidszorg, wetenschap en technologie. Door langdurige vergrijzing in Europa zal naar verwachting in de komende vijftig jaar de verhouding tussen mensen in de werkende leeftijd (20-64) en personen van 65 jaar en ouder halveren. De migratie is in de EU inmiddels van grote betekenis; door een nettomigratie van 0,9 miljoen levert zij een bijdrage van 62 % aan de totale bevolkingsgroei in 2010. Alle indicatoren wijzen erop dat sommige bijkomende en specifieke vaardigheden in de toekomst alleen buiten de EU kunnen worden gevonden⁵.

Dit is de context waarin de totaalaanpak van de EU van migratie zich heeft ontwikkeld sinds deze in 2005 werd vastgesteld. Deze aanpak werd opgezet om in partnerschap met derde landen op **evenwichtige en uitvoerige wijze** aandacht te besteden aan alle relevante aspecten van migratie. De totaalaanpak werd in het eerste halfjaar van 2011 geëvalueerd door middel van een online openbare raadpleging en verschillende specifieke overlegbijeenkomsten⁶. De raadplegingen bevestigden de toegevoegde waarde van de totaalaanpak en de waardevolle resultaten die de aanpak heeft opgeleverd. Uit de raadplegingen kwam eveneens de noodzaak naar voren om de samenhang met andere beleidsterreinen te versterken en een beter thematisch en geografisch evenwicht tot stand te brengen. De totaalaanpak moet derhalve beter uitdrukking geven aan de strategische doelstellingen van de Unie en deze vertalen in concrete voorstellen voor een dialoog en samenwerking met, in het bijzonder, het zuidelijk en oostelijk nabuurschap, Afrika, de uitbreidingslanden en andere strategische partners.

Teneinde de vruchten te plukken die een goed beheer van migratie kan opleveren en een antwoord te geven op de uitdagingen van veranderende migratietendensen, zal de EU haar beleidskader moeten aanpassen. In deze mededeling wordt **een hernieuwde totaalaanpak van migratie en mobiliteit** voorgesteld die is opgezet om aan die doelstelling te voldoen.

1. HOOFDDOELSTELLINGEN

De totaalaanpak moet **strategischer en efficiënter** worden en beter aansluiten en zijn afgestemd op de relevante EU-beleidsterreinen en de **externe en interne dimensies** van het betrokken beleid.

Mobiliteit van onderdanen van derde landen over de buitengrenzen van de EU heen is in dit kader van strategisch belang. Zij is van toepassing op een breed scala van personen, zoals bezoekers die komen voor een kort verblijf, toeristen, studenten, onderzoekers, zakenlieden of mensen die een familiebezoek afleggen. Het is derhalve een veel breder concept dan migratie. Mobiliteit en visumbeleid staan met elkaar in verband. Er zijn in 2009 door lidstaten die Schengenvisa verstrekken circa elf miljoen visums afgegeven. Het visumbeleid is een krachtig instrument voor een toekomstgericht mobiliteitsbeleid, zoals vermeld in de mededeling van de Commissie van 4 mei 2011⁷. Daarom moet de koppeling tussen het gemeenschappelijk visumbeleid voor kort verblijf, het nationaal beleid van de lidstaten inzake lang verblijf, en de totaalaanpak van migratie nu volledig in acht worden genomen. Dit is een

⁵ Europees Migratienetwerk (2011) Key EU Migratory Statistics; Eurostat (2011) Population and social conditions, 38/2011, 34/2011.

⁶ http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0021_en.htm.

⁷ COM(2011) 292/3.

belangrijke reden om het toepassingsbereik van dit beleidskader uit te breiden naar mobiliteit, zodat dit uitmondt in de Totaalaanpak van Migratie en Mobiliteit (TAMM).

De bestaande (en mogelijk toekomstige) **visumdialogen** die de EU in gang heeft gezet, dienen dus volledig te worden beoordeeld in het **bredere kader van de TAMM**. Doel is te waarborgen dat de partnerlanden op gebieden als asiel, grensbeheer en onregelmatige migratie aan een aantal criteria voldoen voordat visumverplichtingen worden versoepeld of opgeheven. Dit proces kan ervoor zorgen dat mobiliteit in een veilige omgeving mogelijk is.

Het is zaak de totaalaanpak nog sterker te verbinden met en te integreren in het **buitenlands beleid** van de EU. De totaalaanpak moet in een zo breed mogelijke context worden gedefinieerd als het **overkoepelende** kader van het **externe migratiebeleid van de EU** en een aanvulling vormen op andere, en bredere, doelstellingen waaraan op het gebied van het buitenlandse beleid en de ontwikkelingssamenwerking van de EU wordt gewerkt⁸. Er zijn in die richting sinds 2005 grote vorderingen gemaakt, maar meer inspanningen zijn nodig om alle potentiële synergieën tussen deze beleidsvormen en met het handelsbeleid ten volle te kunnen benutten. De EU en haar lidstaten moeten strategieën en programma's ontwikkelen waarin migratie en mobiliteit, buitenlands beleid en ontwikkelingsdoelstellingen op samenhangende en geïntegreerde wijze worden aangepakt. De oprichting van de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO) moet het makkelijker maken de verscheidenheid aan beleidsvormen en instrumenten waarover de EU beschikt coherent toe te passen.

De **dialogen op het gebied van migratie en mobiliteit** vormen de motoren van de TAMM en moeten zo veel mogelijk worden gestandaardiseerd. Ze moeten gevoerd worden binnen de bredere kaders voor bilaterale betrekkingen en dialoog (bijvoorbeeld strategische partnerschappen, associatieovereenkomsten of partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten, samenwerkingsraden of subcomités daarvan). Dialogen moeten worden gehouden op basis van **regionale processen** en op **bilateraal/nationaal niveau** met de voornaamste partnerlanden. In voorkomend geval moeten ze worden gevoerd in overeenstemming met het gemeenschappelijk buitenlands en defensiebeleid. De dialogen zullen gebaseerd zijn op **regelmatige beleidssturing** die op vergaderingen door hoge ambtenaren wordt gegeven, actieplannen, samenwerkingsinstrumenten en monitoringmechanismen. Voorts moeten de dialogen ook op lokaal niveau, met name in het kader van politieke of beleidskwesties, via de **EU-delegaties** worden gevoerd.

Met migratie en mobiliteit in de context van de **Europa 2020-strategie** wordt beoogd een bijdrage te leveren aan de **vitaliteit en het concurrentievermogen van de EU**. Zorgen voor een beroepsbevolking met het aanpassingsvermogen en de benodigde vaardigheden om in te kunnen spelen op de voortschrijdende demografische en economische veranderingen, is voor Europa een **strategische prioriteit**. Voorts moet de slagkracht van beleid voor de **integratie** van migranten in de arbeidsmarkt dringend worden vergroot. Bestaand beleid moet worden herzien en versterkt omdat de Unie aan urgente uitdagingen op de arbeidsmarkt het hoofd moet bieden, met name een tekortschietend scholingsniveau en een aanzienlijke kloof tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Arbeidsmarktstrategieën om aan de vraag te beantwoorden en de integratie van legale migranten te bevorderen, moeten met de lidstaten worden besproken en tot uiting komen in de dialoog met partnerlanden in geval van mogelijke wederzijdse belangen. Er moet eveneens een **dialoog plaatsvinden met de particuliere**

⁸ Zie bijv. Mededeling COM(2011)637 van de Commissie over het vergroten van het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid: een agenda voor verandering.

sector en werkgevers om te onderzoeken waarom sommige vacatures moeilijk te vervullen zijn en wat de mogelijkheden zijn voor een meer op de vraag gericht beleid voor legale immigratie. Voorts zou de **overdraagbaarheid van sociale en pensioenrechten** moeten worden verbeterd, omdat zij als katalysator voor mobiliteit en circulaire migratie kan fungeren en ook als middel om zwart werken te ontmoedigen. Nauwere samenwerking tussen lidstaten met betrekking tot de coördinatie van de sociale zekerheid met derde landen zal zorgen voor meer vooruitgang op dit gebied. De Commissie is voornemens om in 2012 met een Groenboek te komen over het beleid dat nodig is om de economische-migratiedimensie te integreren in de strategische visie van de EU inzake werkgelegenheid en groei.

Bij het succesvol integreren van migranten in de maatschappij en de arbeidsmarkt is een cruciale rol weggelegd voor **onderwijs en opleiding**. In de context van migratie en mobiliteit moet daarom meer aandacht worden geschonken aan het beleid inzake een leven lang leren.

Aanbevelingen

- De **totaalaanpak van migratie en mobiliteit (TAMM)** moet worden beschouwd en bevorderd als het **overkoepelende kader** van het **externe migratiebeleid van de EU** dat gebaseerd is op daadwerkelijk partnerschap met derde landen en migratie- en mobiliteitsvraagstukken op **uitvoerige** en **evenwichtige** aanpak. De TAMM moet inspelen op de mogelijkheden en uitdagingen waar de EU met haar migratiebeleid mee geconfronteerd wordt, en tegelijkertijd voorzien in de **ondersteuning van partners** bij de aanpak van hun eigen prioriteiten op het gebied van migratie en mobiliteit, binnen hun toepasselijke regionale context en kader.
- De TAMM moet een uitgebreid kader tot stand brengen waarin migratie en mobiliteit samen met partnerlanden op een coherente en wederzijds voordelige manier worden beheerd door middel van een beleidsdialoog en nauwe praktische samenwerking. Deze aanpak moet stevig worden verankerd in het algemeen buitenlands beleid van de EU, met inbegrip van ontwikkelingssamenwerking, en goed worden afgestemd op de **prioriteiten voor het interne beleid van de EU**.
- De dialogen over migratie en mobiliteit dienen de motoren te vormen van de TAMM. Zij vertegenwoordigen het fundamentele proces waarmee het migratiebeleid van de EU in de externe betrekkingen van de EU wordt toegepast. Zij hebben ten doel informatie uit te wisselen, gedeelde belangen in kaart te brengen en vertrouwen en betrokkenheid te kweken als basis voor een operationele samenwerking die zowel de EU als haar partner(s) ten goede komt.
- De TAMM moet gezamenlijk in praktijk worden gebracht door de Europese Commissie, de Europese Dienst voor extern optreden (EDEO), met inbegrip van de EU-delegaties, en de EU-lidstaten, overeenkomstig de respectieve institutionele bevoegdheden.

2. THEMATISCHE PRIORITEITEN

Interpersoonlijke contacten door middel van onderwijs en opleiding, handel en zakelijke activiteiten, culturele uitwisselingen, toerisme of familiebezoek over grenzen heen spelen een essentiële rol in het leven van alledag. Een goed beheer van **migratie en mobiliteit** van onderdanen van derde landen kan dagelijks waarde scheppen voor de ontwikkeling van miljoenen mensen, het concurrentievermogen van de EU vergroten en Europese

samenlevingen verrijken. Dit maakt de totaalaanpak van centraal strategisch belang voor de EU en haar lidstaten. Door een toenemende mondialisering van de arbeidsmarkt voor hooggekwalificeerden is er al een hevige strijd om talent. In de dialoog en samenwerking met derde landen moeten migratie en mobiliteit ook worden geplaatst in het perspectief van de noodzaak het verkeer van personen in goede banen te leiden. Zonder goed functionerende grenscontroles, een afname van onregelmatige migratie en een effectief terugkeerbeleid, zal de EU er niet in slagen meer mogelijkheden te bieden voor legale migratie en mobiliteit. De legitimiteit van elk beleidskader staat of valt hiermee. Het welzijn van migranten en een succesvolle integratie zijn er grotendeels van afhankelijk. De EU zal haar inspanningen opvoeren om mensenhandel te voorkomen en terug te dringen. Zij zal doorgaan met haar werk om het beheer van haar buitengrenzen doeltreffender te maken op basis van gezamenlijke verantwoordelijkheid, solidariteit en meer praktische samenwerking. Voorts zal zij de op capaciteitsopbouw gerichte operationele samenwerking met haar partnerlanden intensiveren.

De EU en haar lidstaten moeten ook een voortrekkersrol vervullen bij het bevorderen van een gedeelde mondiale verantwoordelijkheid op basis van het Geneefse Vluchtelingenverdrag en in nauwe samenwerking met de UNHCR en andere relevante organisaties en derde landen. De EU verleent reeds actieve ondersteuning aan **internationale bescherming**, maar de **externe dimensie van asiel** moet in de samenwerking met haar partners zichtbaarder worden gemaakt. Voorts heeft de Raad zich in zijn conclusies duidelijk uitgesproken voor een versterking van de externe dimensie van het EU-asielbeleid en het belang benadrukt van regionale beschermingsprogramma's in dit verband⁹.

Een goed beheer van migratie zal ook grote **voordelen op het gebied van ontwikkeling** met zich brengen. Uit gegevens is gebleken dat migrantenhuishoudens hun welzijn kunnen vergroten door mogelijkheden in het buitenland om nieuwe vaardigheden en werkervaring op te doen. Migratie en mobiliteit kunnen ook bevorderlijk zijn voor de buitenlandse directe investeringen en handelsconnecties, vooral als wordt gekeken naar de rol die de diasporagemeenschappen spelen. Samenwerking is dus niet alleen belangrijk voor de landen van herkomst van de migranten, maar ook voor de landen van bestemming om de ontwikkelingsvoordelen van overschrijvingen van geld en kennis- en innovatieoverdracht ten volle te benutten. Hoewel het zaak is de mogelijkheden van migranten om bij te dragen aan de ontwikkeling van hun land van herkomst volledig te erkennen en door een brede reeks van maatregelen te ondersteunen, moeten ook worden getracht de kennisvlucht en verspilling van bekwaamheden tegen te gaan en de mobiliteit van hoogopgeleiden te bevorderen.

Deze **vier thema's** – legale migratie en mobiliteit, onregelmatige migratie en mensenhandel, internationale bescherming en asielbeleid en optimalisering van de ontwikkelingseffecten van migratie en mobiliteit – moeten fungeren als de **vier pijlers** van de TAMM. Indien de EU het vergemakkelijken en beheren van migratie en **mobiliteit** systematischer wil aanpakken, moet dit laatste aspect tot uiting komen in de pijlers inzake legale migratie en inzake migratie en ontwikkeling. Bestrijding van mensenhandel is van eminent belang en moet een zichtbare dimensie vormen binnen de pijler inzake onregelmatige migratie. Het voornemen om te gaan werken met een uitgebreide aanpak in het kader van de TAMM rechtvaardigt een versterking van het profiel van **internationale bescherming en asiel** als een van de TAMM-pijlers.

⁹ Raad van de Europese Unie, conclusies van de Raad inzake grenzen, migratie en asiel van 9 en 10 juni 2011.

Ook moet de migrant centraal staan in de TAMM. Het gaat bij migratiebeheer in wezen niet om 'stromen', 'bestanden' en 'routes', maar om mensen. Wil een beleid relevant, doeltreffend en houdbaar zijn dan moet het zodanig worden vormgegeven dat het beantwoordt aan de ambities en problemen van de betrokken mensen. Migranten moeten daarom mondiger worden gemaakt door hun toegang te verschaffen tot alle informatie over hun mogelijkheden, rechten en plichten die zij nodig hebben. De Commissie heeft hiertoe maatregelen genomen, zoals het opzetten van een **portaalwebsite van de EU over immigratie**, waar dergelijke informatie wordt aangeboden.

De mensenrechten van migranten vormen een horizontale dimensie die van belang is voor alle vier pijlers van de TAMM. Er moet bijzondere aandacht worden geschonken aan de bescherming en positieversterking van **kwetsbare migranten**, zoals niet-begeleide minderjarigen, asielzoekers, staatlozen en slachtoffers van mensenhandel. Dat is vaak ook een prioriteit voor de landen van herkomst van migranten. Eerbiediging van het Handvest van de grondrechten van de EU is een cruciaal onderdeel van het EU-migratiebeleid. Het effect van initiatieven in het kader van de TAMM op de grondrechten moet grondig worden beoordeeld. Daarnaast moet er meer gedaan worden om het EU-rechtskader, waaronder de nieuwe richtlijn betreffende een gecombineerde vergunning, aan de partners van de EU en aan migranten uit te leggen..

De migrantgerichte benadering moet worden ontwikkeld en uitgevoerd door middel van een **versterkte dialoog met de leden van de diaspora**, migrantengroepen en relevante organisaties. In die dialoog moeten ook mensenrechtenkwesties worden besproken met betrekking tot migranten in de EU en, met name, in derde landen. In voorkomend geval moet de samenwerking op dit vlak in lijn worden gebracht met de dialoog en samenwerking inzake alle vier de pijlers van de TAMM.

Tot slot is **klimaatverandering** in het programma van Stockholm erkend als een mondiale uitdaging die migratie en verplaatsing in toenemende mate in de hand werkt. In dit programma wordt de Commissie verzocht met een analyse van dit verschijnsel te komen die verder gaat dan enkel een onderzoek naar de mogelijke effecten van dit verschijnsel op de immigratie in de Europese Unie. De aanpak van klimaatgerelateerde migratie, onder meer door **aanpassing** aan de negatieve gevolgen van de klimaatverandering, moet als **een onderdeel van de totaalaanpak** worden beschouwd.

Aanbevelingen

- De TAMM moet berusten op **vier gelijkwaardige pijlers**:
 - (1) organiseren en bevorderen van **legale migratie en mobiliteit**;
 - (2) voorkomen en verminderen van **onregelmatige migratie en mensenhandel**;
 - (3) bevorderen van **internationale bescherming** en versterken van de externe dimensie van het **asielbeleid**;
 - (4) het zo groot mogelijk maken van het **effect** van migratie en mobiliteit **op ontwikkeling**.
- De **migrant** moet **centraal** staan in de TAMM. Aan de totaalaanpak moet het beginsel ten grondslag liggen dat bij de analyse en alle maatregelen de migrant centraal staat en dat hem de middelen moeten worden aangereikt om toegang te krijgen tot veilige mobiliteit.

- De **mensenrechten van migranten** vormen binnen de TAMM een horizontale dimensie omdat deze dimensie voor alle vier de pijlers van belang is. De TAMM moet de eerbiediging versterken van de grondrechten en de mensenrechten van migranten in de landen van herkomst, doorreis en bestemming.

3. GEOGRAFISCHE PRIORITEITEN

De totaalaanpak mag niet in geografische zin worden beperkt. De TAMM voorziet in een **algemene aanpak** en een **methode**. Wat per regio zal verschillen zijn de intensiteit waarmee en de mate waarin de aanpak in praktijk wordt gebracht en de mix van toegepaste instrumenten wordt toegepast. De EU moet ervoor zorgen dat die instrumenten op coherente wijze worden ingezet overeenkomstig hun doelstellingen en in overeenstemming met de algehele politieke dialoog van de EU met derde landen. Het **differentiatiebeginsel** betekent dat de EU zal streven naar nauwere samenwerking met partners die belangen delen met en gereed zijn om wederzijdse verplichtingen aan te gaan met de EU en haar lidstaten. Nieuwe initiatieven zullen worden beoordeeld in het licht van de huidige regionale en bilaterale prioriteiten van de EU.

Regionale dialogen

In de loop der tijd zijn een groot aantal **processen** ontstaan op het gebied van de **regionale** en **subregionale dialoog** en **samenwerking**. Sommige van die processen hielden aanvankelijk geen direct verband met de EU, maar hebben geleidelijk een EU-dimensie aangenomen. Bij andere zijn slechts een zeer beperkt aantal EU-lidstaten betrokken. Bij sommige ontwikkelingen is sprake van overlappende activiteiten die vanuit politiek, financieel en personeelsperspectief niet langer te handhaven zijn. De **geografische prioriteiten** moeten **beter worden gedefinieerd**, in overeenstemming met het algehele buitenlands beleid van de Europese Unie en de realiteit van migratietendensen richting de EU en haar lidstaten.

De eerste prioriteit moet het **Europees nabuurschap** zijn, in het bijzonder het **zuidelijke Middellandse Zeegebied**¹⁰ en het **Oostelijk Partnerschap**¹¹, waar de dimensies van migratie en mobiliteit nauw verweven zijn met de bredere politieke, economische, sociale en veiligheidssamenwerking, waarbij dialogen zowel in regionale context als op bilateraal niveau worden gehouden. Er moet systematisch worden gestreefd naar het aangaan van **sterke en nauwe partnerschappen** die gebaseerd zijn op wederzijds vertrouwen en gedeelde belangen, om de weg te banen naar verdere regionale integratie.

Ten tweede moet er met het oog op meer gerichte processen inzake de migratiedialoog met een breder geografisch bereik, ten zuiden van de EU prioriteit worden gegeven aan het **strategische partnerschap EU/Afrika** inzake migratie, mobiliteit en werkgelegenheid¹². Richting het oosten moet de belangrijkste prioriteit het **proces van Praag** zijn¹³. Deze twee processen moeten verder worden geconsolideerd als de **voornaamste regionale kaders** voor de TAMM-dialoog. Dit moet door middel van passende steunprogramma's worden bevorderd.

¹⁰ Marokko, Algerije, Tunesië, Libië en Egypte.

¹¹ Oekraïne, Wit-Rusland, Moldavië, Georgië, Armenië en Azerbeidzjan.

¹² Partnerschap tussen de EU en alle 53 Afrikaanse staten.

¹³ Bij het Praagse proces zijn de EU en negentien landen in het oosten betrokken (westelijke Balkan, Oost-Europa, Rusland, Centraal-Azië, de zuidelijke Kaukasus en Turkije).

Ten derde zullen deze regionale processen worden aangevuld met **bestaande, specifieke subregionale processen** die zo veel mogelijk in overeenstemming met de overkoepelende kaders moeten worden gebracht. In het zuiden heeft dit betrekking op het **proces van Rabat**¹⁴ (voor West-Afrika) en een eventueel (nog nader te onderzoeken) aanvullend subregionaal kader in de **hoorn van Afrika/Oost-Afrika**. In het oosten moet de overlap tussen het **proces van Praag** en het **proces van Boedapest**¹⁵ worden aangepakt om ervoor te zorgen dat de beide processen elkaar in geografisch opzicht beter aanvullen. Na het initiatief in 2010 van het Turkse voorzitterschap om de landen aan de **zijderoutes** bij het proces van Boedapest te betrekken, heeft dit proces als uniek platform voor een informele dialoog met belangrijke landen van herkomst en doorreis voor de EU aan belang gewonnen. Het is wenselijk om volgens een goede planning het accent bij alle onder dit proces vallende activiteiten te verleggen naar de zijderoutes en mogelijk andere Aziatisch landen.

Tot slot zal de dialoog tussen de EU en de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (de dialoog EU/ACS) worden geïntensiveerd, met een nadruk op de versterking van de operationele aspecten van de tenuitvoerlegging van artikel 13 van de samenwerkingsovereenkomst van Cotonou. De dialoog over migratie tussen de EU en Latijns-Amerika en het Caribisch gebied (**dialoog EU/LAC**) is meer recent aangevangen proces dat vanwege het toenemende belang van deze regio worden voortgezet. Er moet onderzoek worden gedaan naar manieren om in Brussel een forum op te zetten voor een effectievere en uitgebreidere dialoog over migratie tussen de EU en relevante **Aziatische landen**, omdat deze EU/Azië-dialoog over migratie naar verwachting steeds belangrijker wordt.

Bilaterale dialogen

Uitbreiding van de Europese Unie blijft een afzonderlijk traject, waarbij een proces met engagement kandidaat-lidstaten en potentiële kandidaat-lidstaten helpt bij de aanpassing van hun nationale beleid en wetgevingskaders aan het EU-*acquis*. **Turkije** en de **landen van de westelijke Balkan** ontwikkelen nauwe partnerschappen en samenwerking met de EU inzake migratie en mobiliteit. Er bestaan al intensieve dialogen met deze landen over migratie- en mobiliteitsvraagstukken, die voortgezet zullen worden tot de toetreding een feit is.

Rusland is voor de EU een belangrijk partnerland. De laatste tijd zijn grote vorderingen gemaakt op het gebied van migratie en mobiliteit door het op gang brengen van de migratiedialoog tussen de EU en Rusland en het vaststellen van de gezamenlijke stappen in het kader van de dialoog inzake visumliberalisering.

De Commissie stelt een versterking voor van de dialoog over migratie en mobiliteit en van de operationele samenwerking met grote mondiale/regionale economieën in het oosten (**India** en **China**) en in het zuiden (**Nigeria** en **Zuid-Afrika**), evenals met andere ontwikkelingslanden waarmee de EU belangen deelt, voor zover dit haalbaar wordt geacht.

De dialoog met industrielanden als de **VS, Canada en Australië** zal gericht blijven op informatie-uitwisseling over gemeenschappelijke prioriteiten en strategieën in verband met een mondiaal beheer van migratie en mobiliteit.

¹⁴ Proces waarbij de EU en 27 landen betrokken zijn in West-, Noord- en Centraal-Afrika.

¹⁵ Raadgevend forum van meer dan vijftig landen en tien internationale organisaties, waaronder China, Bangladesh, Pakistan, Afghanistan, Iran, Irak, Syrië, Turkije en de landen van Centraal-Azië.

Voorts moeten de geografische reikwijdte en relevantie van de totaalaanpak worden verruimd. De aanpak zou zich daarom niet alleen moeten richten op migratie naar de EU, maar in voorkomende gevallen ook op inter- en **intraregionale migratie** en **mobilititeit** in andere delen van de wereld. Hoewel deze dimensie niet per definitie een rechtstreekse impact heeft op de EU, kan zij voor een aantal EU-partners, en daarmee voor de algehele dialoog en samenwerking van de EU met de landen in kwestie, een zeer belangrijke rol spelen.

De totaalaanpak voorziet tevens in een passend kader voor de rol van de EU bij een **mondiaal beheer van migratie en mobilititeit**. De totaalaanpak stelt de EU in staat om op het internationale toneel, en dan met name op het wereldforum voor migratie en ontwikkeling, met één stem te spreken over migratie- en mobiliteitskwesties en tegelijkertijd brede allianties te smeden in de aanloop naar de VN-dialoog op hoog niveau in 2013 en daarna.

Aanbevelingen

- De TAMM moet **daadwerkelijk een totaalaanpak** zijn. De dialoog en de samenwerking op het gebied van migratie moeten op mondiaal niveau plaatsvinden met betrokkenheid van **alle belanghebbende en relevante partners** overeenkomstig de respectieve prioriteiten van deze partners en de EU.
- In de TAMM moet sterke nadruk blijven liggen op **regionale dialoogprocessen**. Daarmee wordt beoogd de dialoog en samenwerking met de landen van herkomst, doorreis en bestemming te versterken. Alle vraagstukken en onderwerpen inzake migratie en mobilititeit die van wederzijds belang zijn, komen daarbij aan de orde. Hoewel het Europees nabuurschap een belangrijke en bredere prioriteit blijft, moet het **partnerschap EU/Afrika** fungeren als het overkoepelende regionale kader voor het zuiden. Voor het oosten moet dat het **proces van Praag** zijn. Andere subregionale processen moeten overeenkomstig worden aangepast en gestroomlijnd.
- Op bilateraal niveau moet de TAMM gericht zijn op een relatief beperkt aantal essentiële partners. Deze bilaterale dialogen **vullen** de regionale processen **aan** en moeten, zo mogelijk, worden gekoppeld aan overeenkomsten die van toepassing zijn op het gehele spectrum van samenwerking tussen de EU en het betrokken land.
- De TAMM moet ook ruimte bieden voor de aanpak van **intraregionale migratie** en **mobilititeit** in andere delen van de wereld indien in de dialoog wordt vastgesteld dat zij belangrijk zijn om de gestelde doelen te bereiken. De TAMM moet de EU eveneens in staat stellen toe te werken naar een actievere rol in mondiaal migratiebeheer.

4. UITVOERINGSMECHANISMEN

Sedert 2005 is uit hoofde van diverse thematische en geografische instrumenten van de Europese Commissie 800 miljoen euro beschikbaar gesteld voor de financiering van ongeveer driehonderd migratiegebonden projecten in derde landen. Onder deze projecten vallen de grote gezamenlijke initiatieven van de Europese Commissie en organisaties van de Verenigde Naties, de Internationale Organisatie voor migratie (IOM) of het Internationaal Centrum voor de ontwikkeling van het migratiebeleid (ICMPD), die gericht zijn op een breed scala van internationale migratievraagstukken. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de dienstverleningscentra voor migranten in de westelijke Balkan en Azië, het ACS-waarnemingscentrum voor migratie, regionale beschermingsprogramma's in Afrika en Oost-

Europa, en talrijke projecten om de tenuitvoerlegging te ondersteunen van mobiliteitspartnerschappen in Oost-Europa (Moldavië en Georgië) en Afrika (Kaapverdië).

In het verleden werd voor de totaalaanpak voornamelijk gebruikgemaakt van een beperkt aantal specifieke instrumenten: a) migratieprofielen, die nu wereldwijd in meer dan zeventig landen worden gebruikt, b) migratiemissies, gezonden naar zeventien landen buiten de EU, c) samenwerkingsplatforms, opgezet voor een gelimiteerde periode in Ethiopië, en d) mobiliteitspartnerschappen, in eerste instantie opgezet met Moldavië, Kaapverdië en Georgië en onlangs met Armenië. Deze instrumenten hebben een geleidelijke ontwikkeling ondergaan, maar zijn niet allemaal even relevant en belangrijk en staan niet in een duidelijk en logisch onderling verband.

Het externe migratiebeleid van de EU is echter ook gebaseerd op EU-wetgeving en **rechtsinstrumenten** (tot dusver negen visumversoepelingsregelingen, dertien EU-overnameovereenkomsten en zeven richtlijnen betreffende legale en onregelmatige migratie), **politieke instrumenten** (een groot aantal beleidsdialogen, vaak geruggensteund door actieplannen), **operationele ondersteuning** en **capaciteitsopbouw** (onder meer via EU-agentschappen zoals FRONTEX, het EASO en de ETF en faciliteiten voor technische bijstand zoals MIEUX en TAIEX)¹⁶ en de brede reeks van **programma- en projectondersteuning** ten behoeve van talrijke van belanghebbenden, met inbegrip van het maatschappelijk middenveld, verenigingen van migranten en internationale organisaties.

De TAMM berust op dit hele spectrum van hulpmiddelen en instrumenten, die op een gestructureerde en systematische wijze moeten worden toegepast. Dit geschiedt door middel van **op maat gesneden** bilaterale partnerschapskaders waarover na onderhandelingen tussen de EU en elk betrokken prioriteitsland overeenstemming wordt bereikt.

Het eerste van deze kaders is het **mobiliteitspartnerschap** (MP). Het MP is de proeffase voorbij en moet worden opgewaarderd en gepromoot als het belangrijkste kader voor samenwerking op het gebied van migratie en mobiliteit tussen de EU en haar partners, waarbij het accent in eerste instantie ligt op de landen van het **EU- nabuurschap**. Het voorstel om over een MP te onderhandelen, moet worden ingediend zodra er in de migratie- en mobiliteitsdialogen een bepaalde mate van vooruitgang is bereikt, waarbij ook gekeken wordt naar de bredere economische, politieke en veiligheidscontext.

Het MP biedt het uitgebreide kader om te waarborgen dat verplaatsingen van personen tussen de EU en een partnerland in goede banen worden geleid. Het MP voegt alle maatregelen bijeen om ervoor te zorgen dat migratie en mobiliteit voor de EU en haar partners wederzijds voordeel opleveren, zoals bijvoorbeeld kansen voor een grotere mobiliteit van werknemers.

Het MP is afgestemd op de gedeelde belangen en aandachtspunten van het partnerland en de EU-participanten. Het hernieuwde MP voorziet in visumversoepeling die wordt verkregen als na gelijktijdige onderhandeling een overnameovereenkomst is bereikt. Het is zaak een "**meer voor meer**"-**benadering**, die een element van voorwaardelijkheid veronderstelt, te blijven hanteren om de transparantie te verbeteren en de sluiting van deze overeenkomsten te

¹⁶ FRONTEX is het Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen. EASO is het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken. ETF is de Europese Stichting voor opleiding. TAIEX is het Bureau voor de uitwisseling van informatie over technische bijstand, beheerd door de Europese Commissie. MIEUX (Migration EU Expertise) is een gezamenlijk initiatief van de Europese Commissie en het ICMPD om de migratiebeheerscapaciteit van partnerlanden te versterken.

bespoedigen. De EU en haar lidstaten moeten op vrijwillige basis een steunpakket van afdoende omvang aanbieden dat is afgestemd op capaciteitsopbouw, informatie-uitwisseling en samenwerking op alle gebieden van gemeenschappelijk belang.

Het MP zal helpen waarborgen dat de nodige voorwaarden voor een **goed beheerde migratie en mobiliteit in een veilige omgeving** aanwezig zijn. De EU kan voor afzonderlijke partnerlanden en op ad-hocbasis geleidelijke en voorwaardelijke stappen naar visumliberalisering in overweging nemen, met inachtneming van haar algehele betrekkingen met het partnerland in kwestie, mits de rechtsinstrumenten (visumversoepeling en overnameovereenkomsten) en politieke instrumenten (beleidsdialoog en actieplannen) doeltreffend ten uitvoer worden geleid.

Een tweede kader als **alternatief** zou de **gemeenschappelijke agenda inzake migratie en mobiliteit** zijn. Deze agenda is een haalbare optie voor de partnerlanden en voor de EU en haar lidstaten in gevallen waarin beide zijden de samenwerking weliswaar naar een hoger plan willen tillen, maar een van beide zijden niet gereed is om alle verplichtingen en verbintenissen aan te gaan. De agenda moet net als het mobiliteitspartnerschap een aantal gemeenschappelijke aanbevelingen, doelstellingen en verbintenissen voor de dialoog en samenwerking bevatten alsmede een pakket specifieke steunmaatregelen dat wordt aangeboden door de EU en belanghebbende lidstaten. In een later stadium kan de gemeenschappelijke agenda dan in onderlinge overeenstemming tot mobiliteitspartnerschap worden opgewaardeerd.

Beide kaders moeten worden vastgesteld door middel van een gezamenlijke politieke verklaring van de EU en belanghebbende lidstaten enerzijds, en het partnerland anderzijds. Ze berusten op wederzijdse verbintenissen zonder formeel bindend te worden.

Aanbevelingen

- De TAMM moet worden geruggensteund door een **uitgebreide reeks instrumenten en twee partnerschapskaders** die op flexibele en op maat gesneden wijze worden ingezet, afhankelijk van de algemene politieke dialoog tussen de EU en het derde land als zowel de belangen van de EU en de behoeften van haar partner.
- Het **mobiliteitspartnerschap (MP)** moet op evenwichtige wijze op alle vier de pijlers van de TAMM worden gevestigd, in het bijzonder met verbintenissen inzake mobiliteit, visumversoepeling en overnameovereenkomsten. Het kan in voorkomend geval ook aansluiten bij bredere veiligheidsvraagstukken. De samenwerking zal vergezeld gaan van een steunpakket dat is afgestemd op capaciteitsopbouw en samenwerking op alle gebieden van gemeenschappelijk belang.
- De **gemeenschappelijke agenda voor migratie en mobiliteit (TAMM)** moet worden ingevoerd als een alternatief kader voor het bereiken van overeenstemming over gemeenschappelijke aanbevelingen, doelstellingen en verbintenissen binnen elk van de vier thematische TAMM-pijlers. Het fundamentele verschil met het MP is dat dit kader niet per se vereist dat er wordt onderhandeld over visumversoepeling en overnameovereenkomsten. In een later stadium kan de gemeenschappelijke agenda dan in onderlinge overeenstemming tot een mobiliteitspartnerschap worden opgewaardeerd.

- De volgende instrumenten kunnen in de verschillende stadia van de dialoog en operationele samenwerking met EU-partners worden toegepast en zullen in de kaders van het mobiliteitspartnerschap en de gemeenschappelijke agenda worden opgenomen:
 - (1) **Kennisinstrumenten**, waaronder migratieprofielen, inventariseringsinstrumenten, studies, statistische rapporten, effectbeoordelingen en onderzoeksmissies;
 - (2) **Dialooginstrumenten**, waaronder migratiemissies, seminars en conferenties;
 - (3) **Samenwerkingsinstrumenten**, waaronder capaciteitsopbouw, samenwerkingsplatforms, uitwisselingen van deskundigen, samenwerkingsverbanden, operationele samenwerking en doelgerichte projecten en programma's.

5. OPERATIONELE PRIORITEITEN

De dialoog van de Europese Unie en de samenwerking met derde landen moeten gericht zijn op de uitvoering van een reeks prioritaire acties onder elke van de vier TAMM-pijlers. Alle operationele activiteiten moeten in overeenstemming zijn met de geografische prioriteiten van de EU. Daarbij moet voor zover relevant voorrang worden gegeven aan de belangrijkste EU-partnerlanden.

Eerste pijler: Organiseren en bevorderen van legale migratie en mobiliteit

Het Europese beleid inzake de organisatie en bevordering van legale migratie en mobiliteit in het kader van de TAMM is gebaseerd op de vooronderstelling dat werkgevers ruime mogelijkheden worden geboden om op de mondiale arbeidsmarkt de beste personen te vinden om vacatures te vervullen. Met dit beleid wordt ook geprobeerd getalenteerde mensen uit de hele wereld nieuwe kansen op werk in Europa te bieden, met volledige inachtneming van de bevoegdheid van de lidstaten om hun eigen arbeidsmarkten te beheren.

De dialoog en samenwerking van de Europese Unie met derde landen moeten terug te vinden zijn in de ontwikkeling van de EU-wetgeving inzake legale migratie, om betere toegang tot informatie over rechten en kansen te bieden. Daarbij moeten meningen en zorgen van partnerlanden in acht worden genomen en gemeenschappelijke belangen in kaart worden gebracht. De behoefte aan vaardigheden in de EU moet een gebied zijn waar mogelijke **complementariteit** met prioritaire partnerlanden verder kan worden verkend.

Met de EU-wetgeving **inzake langdurig ingezetenen, gezinshereniging, studenten, onderzoekers en hooggekwalificeerden** zijn de voorwaarden voor toelating en rechten van migranten op bepaalde kerngebieden geharmoniseerd, waarbij aan de lidstaten het recht voorbehouden blijft besluiten te nemen over het aantal migranten dat zij voor werk toelaten. De **richtlijn inzake de Europese blauwe kaart** is het eerste rechtstreekse antwoord van de EU op het tekort aan hooggekwalificeerd personeel.

Met de Raad en het Europees Parlement zijn onderhandelingen gaande over de richtlijnen inzake **seizoensarbeiders en binnen ondernemingen overgeplaatst personeel**, beide van rechtstreeks belang voor de arbeidsmarkt. Met deze richtlijnen zou een gemeenschappelijke, vereenvoudigde en snellere procedure worden ingevoerd. Het voorstel over seizoensarbeiders voorziet tevens in bescherming tegen uitbuiting en is voor een groot aantal partnerlanden relevant, in het bijzonder in de landbouw en het toerisme. Met het tweede voorstel wordt

beoogd onder bepaalde voorwaarden toe te staan dat buiten de EU gevestigde bedrijven leidinggevenden, specialisten en afgestudeerde stagiairs van derde landen tijdelijk overplaatsen naar hun vestigingen en aangesloten ondernemingen in lidstaten.

De **richtlijn betreffende een gecombineerde vergunning**, die naar verwachting spoedig zal worden aangenomen door het Europees Parlement en de Raad, zal zorgen voor een vereenvoudiging door invoering van één enkele procedure en een gecombineerde vergunning. De richtlijn geeft een lijst van gebieden waar, ongeacht de aanvankelijke reden voor toelating, alle onderdanen van derde landen die legaal in de EU verblijven en werken net zo zullen worden behandeld als EU-onderdanen. Mogelijke herzieningen van de **richtlijnen inzake onderzoekers en studenten** kunnen leiden tot een verdere bevordering van de toelating, het verblijf en de mobiliteit binnen de EU van deze groepen, die van groot belang zijn voor de instandhouding van de toekomstige innovatiecapaciteit en concurrentiekracht van de EU.

Om de uitvoering te ondersteunen, zal de EU dit wettelijk kader toelichten in dialoog met haar partners. Daarnaast is de **portaalwebsite van de EU over immigratie** opgezet als online-instrument voor onderdanen van derde landen die geïnformeerd willen worden over de mogelijkheden en noodzakelijke procedures om naar de EU te verhuizen en voor degenen die al in de EU zijn en van de ene naar de andere lidstaat willen verhuizen. In voorkomend geval moet deze informatiebron worden gecombineerd met **maatregelen vóór vertrek** waarin de nadruk ligt op de verbetering van vaardigheden en kennis van EU-talen.

Effectieve **integratie**, vooral op de arbeidsmarkt, is essentieel om ervoor te zorgen dat zowel migranten als de gastsamenlevingen de vruchten van migratie kunnen plukken. Sterkere diasporagemeenschappen en migrantenondernemers dragen daar ook toe bij. In de mededeling over de Europese agenda voor de integratie van onderdanen van derde landen¹⁷ worden suggesties aan de hand gedaan voor nieuwe benaderingen en actieterreinen. In de dialoog met EU-partners moet de rol verder worden onderzocht van diasporagemeenschappen en transnationale netwerken in dit verband, bijvoorbeeld bij het beter voorbereiden van migranten op hun verblijf in de lidstaten.

In de Europa 2020-strategie wordt beklemtoond dat bijzondere inspanningen nodig zijn om in de mondiale strijd om talent hoogopgeleide migranten aan te trekken, en de inburgering van **personen met migrantenachtergrond in Europese samenlevingen** te bevorderen. In de **werkgelegenheidsrichtsnoeren** worden de lidstaten verzocht om terdege aandacht te besteden aan de integratie van migranten op de arbeidsmarkten van de EU en in dit verband een kader te scheppen voor informatie-uitwisseling en coördinatie van werkgelegenheidsbeleid. Informatie over vacatures wordt verstrekt door het EURES-netwerk, maar ook voor de openbare diensten voor arbeidsvoorziening is een belangrijke rol weggelegd, doordat zij mobiele werknemers en arbeidsmigranten **helpen toegang te verkrijgen tot werk**. Het **Europees Sociaal Fonds (ESF)** verleent financiële steun en helpt de arbeidsparticipatie van migranten te verhogen.

Voorts wordt bijzondere nadruk gelegd op versterking van de capaciteit van de Unie om **in te spelen op de behoeften van de arbeidsmarkt en de vraag naar vaardigheden**. In 2012 wordt de Europese vacaturemonitor aangevuld met het **EU Skills Panorama**, dat voorziet in geactualiseerde voorspellingen betreffende het aanbod van vaardigheden en de behoeften van de arbeidsmarkt tot 2020. De richtlijn inzake beroepskwalificaties is op het gebied van **valideren van diploma's, kwalificaties en vaardigheden** binnen de EU een belangrijk

¹⁷ COM(2011) 455 definitief

instrument voor de mobiliteit binnen de EU, dat eveneens van toepassing is diploma's die buiten de EU zijn behaald. Overkwalificatie of verspilling van bekwaamheden vormen ondertussen een wijdverspreid en ernstig probleem onder arbeidsmigranten uit derde landen dat verder moet worden aangepakt.

De EU-regels inzake de coördinatie van de sociale zekerheid nemen op het vlak van de **overdraagbaarheid van socialezekerheidsrechten** nadelen weg en beschermen de verworven rechten met een grensoverschrijdende dimensie van EU-burgers die zich binnen de EU bewegen en ook van alle onderdanen van derde landen die legaal verblijf houden in de EU. In oktober 2010 werden zes besluiten van de Raad vastgesteld inzake het EU-standpunt betreffende coördinatie op het gebied van sociale zekerheid met Algerije, Marokko, Tunesië, Kroatië, de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië en Israël. Na de formele vaststelling van deze besluiten door de Associatieraden zal de EU beschikken over een beperkt coördinatiesysteem inzake sociale zekerheid dat van toepassing is op personen – zowel onderdanen van de EU als van deze zes landen – die de EU binnenkomen en verlaten. Bovendien zal de richtlijn betreffende een gecombineerde vergunning, zodra die is aangenomen, het recht veiligstellen van alle onder deze richtlijn vallende arbeidsmigranten om hun verworven pensioenrechten over te dragen tegen de voor de onderdanen van de betrokken lidstaten geldende voorwaarden en tarieven bij verhuizing naar een derde land.

Aangezien mobiliteit van onderdanen van derde landen nauw verband houdt met het gemeenschappelijk EU-**visumbeleid** voor kort verblijf, moeten alle mogelijkheden van de Visumcode worden benut om de procedures te vereenvoudigen en de transparantie te vergroten. Plaatselijke Schengensamenwerking en een betere consulaire vertegenwoordiging in derde landen moeten de kwaliteit van de dienstverlening verder verhogen. Bij toekomstige herzieningen van het EU-visumbeleid moet rekening worden gehouden met zichtbare vooruitgang in de EU-dialogen. Bovendien moeten de inspanningen worden verhoogd om **de toekenning van onderzoekstoelagen, studiebeurzen en opleidingsprogramma's en de afgifte van de vereiste visums en/of verblijfstitels** voor de betrokken onderzoekers **nauwer te coördineren**.

De **uitwisseling van praktische informatie** over de onderwerpen aanwerving, erkenning van buiten de EU behaalde kwalificaties, aanpassing van vaardigheden en arbeidsmarktbemiddeling moet worden bevorderd door een stevigere samenwerking **tussen de nationale diensten voor arbeidsvoorziening** in de lidstaten en het aanmoedigen van samenwerking tussen deze diensten en andere dienstverleners op het gebied van werk, zoals particuliere instellingen en sectorale organisaties in de lidstaten van EU. In dit verband moet rekening worden gehouden met de werkzaamheden inzake de erkenning van buitenlandse kwalificaties die al zijn verricht onder aanvoering van de Europese Stichting voor opleiding (ETF) en het ENIC-NARIC-netwerk met het oog op de tenuitvoerlegging van het verdrag van Lissabon inzake de erkenning van kwalificaties.

Grotere mobiliteit voor studenten en onderzoekers uit derde landen biedt mogelijk ook veel perspectieven om in te spelen op de behoeften van de arbeidsmarkt in Europa als sommige studenten na afronding van hun studie werkzaam zouden kunnen zijn. Dit punt zou nader kunnen worden onderzocht, met inachtneming van de bevoegdheid van de lidstaten en maatregelen om, bijvoorbeeld via circulaire migratie, de braindrain te bestrijden. Om dit te bereiken kan met name worden gedacht aan een betere gebruikmaking van bestaande mobiliteitspartnerschappen, om uitwisselingen te bevorderen en te vergemakkelijken, van bestaande internationale mobiliteitsprogramma's en, vanaf 2014, van het toekomstige enkele programma voor onderwijs, opleiding en jeugd en "Horizon 2020" (het toekomstig

kaderprogramma voor onderzoek en innovatie). De oprichting van **institutionele netwerken en samenwerkingsverbanden tussen universiteiten** in de EU-lidstaten en prioritaire partnerlanden moet worden ondersteund om studieprogramma's en getuigschriftenprocedures aan beide zijden beter op de behoeften van de arbeidsmarkt af te stemmen. De EU moet de lidstaten helpen bij de uitbreiding van hun reeks bilaterale **overeenkomsten inzake mobiliteit van jongeren** en deze voorts aanbieden aan landen waarmee een mobiliteitspartnerschap is gesloten.

In het kader van zowel de mobiliteitspartnerschappen als de gemeenschappelijke agenda's moeten in de partnerlanden speciale **dienstencentra voor migratie en mobiliteit** worden opgericht. Deze centra moeten in de relevante nationale instanties of arbeidsbureaus worden geïntegreerd, op basis van ervaringen die zijn opgedaan via het mobiliteitspartnerschap tussen de EU en Moldavië en het centrum voor informatie en migratiebeheersing in Mali¹⁸. Met de nadruk op de behoeften van migranten, moeten zij 1) fungeren als één loket voor personen die informatie en hulp nodig hebben ten aanzien van de bekrachtiging van hun kwalificaties, de verbetering van vaardigheden en de behoeften aan vaardigheden op nationaal of regionaal niveau of in de EU, en 2) voorzien in maatregelen vóór vertrek, bij terugkeer en bij re-integratie. Ook de portaalwebsite van de EU over immigratie zou hiervoor een nuttig informatie-instrument zijn. De dienstencentra voor migratie en mobiliteit moeten assistentie verlenen aan de relevante instanties in de partnerlanden en EU-lidstaten, met inbegrip van de openbare diensten voor arbeidsvoorziening, om de arbeidsvraag en het arbeidsaanbod beter op elkaar af te stemmen en het behalen van positieve ontwikkelingsresultaten te bevorderen. Op middellange termijn moeten deze centra tevens worden gekoppeld aan de gemeenschappelijke visumaanvraagcentra en aan de EU-delegaties om de visumprocedures voor specifieke categorieën van onderdanen van derde landen te verbeteren en vereenvoudigen.

Het **netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen** moet worden uitgebreid met migratiedeskundigen, waaronder gedetacheerde nationale deskundigen van de lidstaten in de EU-delegaties, die migratievraagstukken vanuit een breder, meer omvattend beleidsperspectief kunnen volgen dan consulaire diensten normaliter doen. Iedere mogelijkheid om EU-agentschappen bij dergelijke informatie-uitwisselingen en bij nauwere samenwerking met derde landen te betrekken, moet worden aangegrepen.

Aanbevelingen

In het kader van de eerste pijler moet de TAMM gericht zijn op de volgende prioriteiten:

- Speciale mobiliteitskansen voor jongeren, studenten, artiesten en cultureel werkers, onderzoekers en academici in de vorm van aanvullende **studiebeurzen**, beurzen- en opleidingsprogramma's en **mobiliteitsovereenkomsten voor jongeren**. Verbintenissen om de **richtlijnen inzake studenten en onderzoekers** volledig ten uitvoer te leggen en zo nodig te wijzigen.
- Volledige toepassing van de **Visumcode** en eventuele wijzigingen ter verbetering van de **plaatselijke Schengensamenwerking** en ter verbetering van de consulaire vertegenwoordiging, indien nodig door de oprichting van **gemeenschappelijke visumaanvraagcentra**.

¹⁸ Twee voorbeelden zijn het project voor capaciteitsversterking in Moldavië op het gebied het beheer van arbeidsmigratie en remigratie in het kader van het mobiliteitspartnerschap met de EU, en het in Mali gevestigde centrum voor informatie en migratiebeheersing.

- **Aangaan van samenwerkingsverbanden** tussen **instellingen op het gebied van het hoger onderwijs en beroepsopleiding** ter aanmoediging van grensoverschrijdende samenwerking en uitwisseling waarbij studieprogramma's, diplomering en kwalificaties op elkaar worden afgestemd en op efficiënte wijze worden erkend (via doeltreffende kwaliteitsborging en vergelijkbaar en consistent gebruik van communautaire transparantie-instrumenten, en door koppeling van kwalificaties aan het Europees kwalificatiekader) om de complementariteit met de arbeidsmarkt duurzaam te verbeteren.
- Het aansporen van openbare diensten voor arbeidsvoorziening op EU-niveau om toe te zien op aanwervingsprocedures en de uitwisseling van goede praktijken inzake arbeidsvoorziening en het **afstemmen van vraag naar en aanbod van werkgelegenheid** tussen de lidstaten, tegenhangers in partnerlanden en andere belanghebbenden.
- In het kader van zowel de mobiliteitspartnerschappen als de gemeenschappelijke agenda's moeten in de partnerlanden speciale **dienstencentra voor migratie en mobiliteit** worden opgericht. Op basis van de informatie die beschikbaar is via de portaalwebsite van de EU over immigratie, zouden zij in samenwerking met de openbare diensten voor arbeidsvoorziening, EU-agentschappen en andere belanghebbenden de totstandkoming bevorderen van de maatregelen vóór vertrek die gericht zijn op de aanpassing en verbetering van vaardigheden en kennis van EU-talen.

Tweede pijler: Voorkomen en verminderen van onregelmatige migratie en mensenhandel

De rechtmatigheid van een kader voor migratie en mobiliteit staat of valt met een efficiënt beheer van onregelmatige migratie. Veilige migratie wordt ondermijnd door buiten de wet handelende personen. Samenwerking binnen de EU is essentieel, net als het doel om partnerschappen met derde landen te versterken om te waarborgen dat mobiliteit en migratie in ordelijke banen kunnen worden geleid.

Migratie en mobiliteit zijn verankerd in de bredere context van politiek, economisch, sociaal en veiligheidsbeleid. Een **brede uitleg van het begrip veiligheid** betekent dat onregelmatige migratie ook moet worden beschouwd in het kader van georganiseerde criminaliteit en een gebrek aan recht en rechtsstatelijkheid, dat in stand wordt gehouden door corruptie en ontoereikende regelgeving.

De EU moet voorrang blijven geven aan het **overdragen van vaardigheden, capaciteit en hulpmiddelen** aan haar partners om mensenhandel, mensensmokkel en onregelmatige migratie te voorkomen en te verminderen en om het **geïntegreerd grensbeheer** te versterken. Binnen de EU moet de tenuitvoerlegging van de **richtlijn inzake terugkeer en de richtlijn inzake sancties voor werkgevers** worden gewaarborgd en gecombineerd met andere relevante maatregelen in nauwe samenwerking met derde-landenpartners.

In de dialoog en samenwerking met partners moet worden gestreefd naar de bescherming van de mensenrechten van alle migranten gedurende het gehele migratieproces. Werkgevers zonder scrupules moeten worden aangepakt en er moeten maatregelen worden genomen om strafbare feiten en schendingen van mensenrechten jegens migranten te voorkomen en de plegers daarvan te vervolgen. Er moeten fatsoenlijke leefomstandigheden worden verschaft aan migranten in opvangcentra en willekeurige detentie of inbewaringstelling voor onbepaalde termijn moet worden voorkomen. In het kader van de uitvoering van het in 2010 vastgestelde actieplan moet bijzondere aandacht worden geschonken aan niet-begeleide minderjarigen.

Het vermogen van **FRONTEX** om in partnerschap te werken met autoriteiten van derde landen moet ten volle worden benut. Immigratieverbindingsfunctionarissen moeten meer partnerlanden betrekken bij de uitwisseling van informatie met homologe instanties. De relevante EU-agentschappen¹⁹ moeten nauwer met elkaar samenwerken met het oog op een betere informatie-uitwisseling inzake migratie en georganiseerde criminaliteit.

Het wordt steeds duidelijker dat de **veiligheid van documenten en diefstal** van identiteit een gebied is waarop nauwere samenwerking wederzijdse voordelen kan opleveren. Aan personen die regelmatig naar de Unie reizen (zakenlieden, overheidsfunctionarissen, studenten en onderzoekers) uit derde landen die biometrische reisdocumenten en maatregelen om de veiligheid van documenten te verbeteren hebben ingevoerd, kan een eenvoudigere toegang tot de EU worden aangeboden. Verwachte Commissievoorstellen over slimme grenzen, met inbegrip van een inreis-/uitreisysteem en een programma voor geregistreerde reizigers, moeten de weg plaveien voor dergelijke ontwikkelingen.

De koppeling van **overnameovereenkomsten aan visumversoepelingsovereenkomsten** als onderdeel van het externe migratiebeleid van de EU kan gunstig zijn voor derde landen omdat er mobiliteitskansen door ontstaan, terwijl de veiligheid wordt gewaarborgd en risico's van onregelmatige migratie worden verminderd. Overname en terugkeer moeten stevig worden ingebed in de bredere totaalaanpak. De Commissie zal steun verlenen aan landgebonden initiatieven voor toezicht op een deel van de terugkeer.

In het EU-beleid inzake **mensenhandel** is gekozen voor een holistische benadering waarin het accent ligt op preventie en vervolging van misdadigers en de bescherming van slachtoffers. Deze geïntegreerde visie strookt met een op mensenrechten en slachtoffers gerichte benadering, met inachtneming van het genderperspectief. Doel is deze misdaad te voorkomen en mensen die aan op slavernij gelijkende omstandigheden onderworpen werden een kans te geven er weer boven op te komen en te herintegreren in de samenleving. Er zal voortzetting worden gegeven aan de systematische integratie van het EU-beleid inzake mensenhandel in relevante EU-overeenkomsten en strategische partnerschappen met derde landen, alsook in alle politieke dialogen over migratie en mobiliteit, rekening houdend met de aanbevelingen van de Raad²⁰. De nadruk zal worden gelegd op een benadering met meer betrokken partijen in het relevante beleidsspectrum. Centrale onderdelen in dit verband zijn capaciteitsopbouw en de naleving van internationale normen op dit gebied, waaronder met name de ratificatie en tenuitvoerlegging van het VN-verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad en de bijbehorende protocollen inzake mensenhandel en de smokkel van migranten. De nieuwe geïntegreerde strategie inzake mensenhandel (gepland voor 2012) zal zorgen voor een betere coördinatie en samenhang tussen de relevante actoren.

Aanbevelingen

In het kader van de tweede pijler moet de TAMM gericht zijn op de volgende prioriteiten:

- **Overdracht van vaardigheden, capaciteiten en hulpmiddelen** aan partners om mensenhandel, mensensmokkel en onregelmatige migratie te voorkomen en terug te

¹⁹ Relevante agentschappen zijn FRONTEX, EUROPOL, EUROJUST, de Europese Politieacademie, het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, het Bureau voor de grondrechten en het Europees Instituut voor gendergelijkheid.

²⁰ Europese Raad: eerste verslag over de tenuitvoerlegging van het actiegericht document inzake het versterken van de externe dimensie van de EU met betrekking tot de bestrijding van de mensenhandel.

dringen, om terugkeer en overname te verzekeren en om **geïntegreerd grensbeheer** te versterken.

- Samenwerking op het gebied van **documentveiligheid**, die de weg moet plaveien voor visumversoepeling voor personen die geregeld vanuit prioritaire partnerlanden naar de Unie reizen.
- Initiatieven om **slachtoffers van mensenhandel** beter te beschermen en de middelen aan te reiken om voor zichzelf op te komen.
- Zorgvuldig toezicht op de tenuitvoerlegging door de lidstaten van de **richtlijn inzake terugkeer en de richtlijn inzake sancties voor werkgevers**, in nauwe samenwerking met partners.
- Strategisch gebruik van de nieuwe mogelijkheden voor FRONTEX en uitgebreidere thematische informatie-uitwisselingen tussen **immigratieverbindingsfunctionarissen van de EU** en homologe instanties in meer partnerlanden.

Derde pijler: Bevorderen van internationale bescherming en versterken van de externe dimensie van het asielbeleid

De EU moet de **solidariteit met vluchtelingen en ontheemden** vergroten en dergelijke inspanningen moeten een integraal onderdeel van de TAMM gaan uitmaken. De EU moet haar samenwerking met relevante derde landen intensiveren om hun **asielssystemen en nationale asielwetgeving te versterken** en naleving van internationale normen te waarborgen. Hierdoor kunnen de betrokken landen een hoger niveau van internationale bescherming bieden aan asielzoekers en ontheemden die in de regio van herkomst blijven waar conflicten en vervolging plaatsvinden. De EU moet haar partnerlanden aanmoedigen deze dimensie in voorkomend geval te integreren in hun nationale strategieën voor armoedebestrijding. In deze strategieën moet voorts voor zover relevant aandacht worden besteed aan de verhoudingen tussen vluchtelingen en ontheemden enerzijds en de lokale bevolking anderzijds, overeenkomstig het programma van Stockholm van 2009, waarin werd onderstreept dat de externe dimensie van asiel moet worden opgebouwd om een effectievere bijdrage te leveren aan de oplossing van situaties waarin sprake is van een langdurig vluchtelingenbestaan.

Ook moet de EU derde landen aansporen om iets te doen aan het vraagstuk van de staatlozen, een zeer kwetsbare groep, door maatregelen te nemen die de staatloosheid terugdringen. Voorts moet de EU de ontwikkeling bevorderen van een internationaal rechtskader voor in eigen land ontheemden, een andere bijzonder kwetsbare groep.

De EU moet met haar partners zien te bereiken dat de connecties tussen internationale bescherming en ontwikkeling beter uit de verf komen. De concepten en middelen om de overgang tussen humanitaire steun en ontwikkelingshulp te bevorderen, moeten ook nader worden uitgewerkt.

De kaders van het asielbeleid en de capaciteit voor bescherming in derde landen moeten worden versterkt. Dit moet gebeuren door op grotere schaal samen te werken met derde landen, onder andere in het kader van **regionale beschermingsprogramma's**. Een bijzonder voorbeeld in dit verband is een regionaal beschermingsprogramma in Noord-Afrika dat Egypte, Tunesië en Libië omvat.

Ook moet het **EASO** geleidelijk aan meer worden betrokken bij de opbouw van asielcapaciteit in derde landen, waaronder de ondersteuning van hervestigingsactiviteiten.

Omdat regionale beschermingsprogramma's, tot dusver te weinig zijn benut, moeten zij worden opgewaardeerd tot het belangrijkste instrument van deze nieuwe pijler. Bestaande regionale beschermingsprogramma's moeten worden versterkt en in voorkomend geval moeten er nieuwe worden voorgesteld, mede in het kader van EU-migratiedialogen met de betrokken regio's en landen. In deze programma's moet het accent blijven liggen op de opbouw van beschermingscapaciteit en asielstelsels in partnerlanden en -regio's. Ontwikkelingsprogramma's voor vluchtelingen en in eigen land ontheemden alsmede programma's voor rampenrisicovermindering in deze regio's moeten worden voortgezet en zo nodig in overeenstemming met en in aanvulling op regionale beschermingsprogramma's worden versterkt. Aan elk regionaal beschermingsprogramma moet een versterkte hervestigingscomponent worden toegevoegd als teken van internationale solidariteit en als belangrijk instrument voor het streven naar een geregelde toegang tot duurzame oplossingen in de EU.

Voor veel van de meest kwetsbare vluchtelingen blijft hervestiging de enige haalbare duurzame oplossing. Tegen die achtergrond heeft de EU een gemeenschappelijk EU-hervestigingsprogramma opgezet met als doel **hervestiging in de EU te bevorderen** en tegelijkertijd op een meer strategische wijze te benutten. Er moeten meer hervestigingsplaatsen in de EU worden aangeboden, met daarbij procedurele waarborgen voor de verwerking van meer hervestigingsdossiers in de landen van eerste opvang. Deze aanpak vereist meer middelen, vaststelling van procedures en een betere logistieke en technische capaciteit.

Aanbevelingen

In het kader van de derde pijler moet de TAMM gericht zijn op de volgende prioriteiten:

- **Regionale beschermingsprogramma's** om de beschermingscapaciteit en de asielstelsels van partnerlanden en -regio's te versterken.
- Steun van het **EASO** voor de opbouw van asielcapaciteit in derde landen, met inbegrip van steun voor hervestigingsactiviteiten.
- Meer hervestiging in de EU in samenwerking met partners.
- Versterkte inspanningen om **situaties** op te lossen **waarin sprake is van een langdurig vluchtelingenbestaan**, waaronder gerichte bijstandsverlening aan ontheemden.

Vierde pijler: Het zo groot mogelijk maken van het ontwikkelingseffect van migratie en mobiliteit

De EU en de internationale gemeenschap hebben grote vorderingen gemaakt als het gaat om het bevorderen van de positieve ontwikkelingsresultaten van migratie. Er is veel vooruitgang geboekt bij het bevorderen van de positieve impact van het door migranten overgemaakte geld en de vrijwillige initiatieven van de diaspora. De **keerzijden** ervan, zoals de braindrain, sociale kosten en afhankelijkheid van buitenlandse financiële markten, moeten echter ook gezamenlijk via partnerschappen worden aangepakt. Procedures om toegang te verkrijgen tot

het beperkte aantal mogelijkheden voor legale migratie zijn vaak ondoorzichtig en al te bureaucratisch. Hierdoor wenden veel migranten zich tot informele bemiddelaars, die vaak banden hebben met de georganiseerde misdaad. Die keuze stelt de migranten niet alleen bloot aan meer risico's, misbruik en uitbuiting, maar is ook een aanslag op wat eigenlijk als hun spaargeld was bedoeld.

Inter- en intraregionale migratie in ontwikkelingslanden overtreft ruimschoots de migratie naar de EU. Deze "zuid-zuid-migratie" levert migranten vaak voordelen op in de vorm van betere banenkansen en hogere inkomens dan in hun eigen land. Maar ook hier worden veel migranten blootgesteld aan uitbuiting, misbruik en valse beloften. Ronselaars, tussenpersonen, werkgevers of georganiseerde criminele bendes kunnen allemaal azen op argeloze migranten. De beschikbaarstelling van informatie en steun voor de bescherming van de rechten van migranten is dan ook van essentieel belang. De EU kan migranten helpen op een fatsoenlijke manier te migreren en de middelen en kennis mee terug te nemen naar hun landen van herkomst, waar ze vaak hard nodig zijn²¹.

De EU en haar partnerlanden hebben veel resultaat geboekt met hun inspanningen om diensten voor het overmaken van geld goedkoper, transparanter, concurrerender en betrouwbaarder te maken. Halfjaarlijkse verslagen over de beleidscoherentie voor ontwikkeling hebben verbetering gebracht in de deelname van alle overheidsdiensten in de EU. Er zijn maatregelen genomen om de betrokkenheid te bevorderen van **diasporaverenigingen** bij de ontwikkeling van hun land van herkomst, waarvan de meest recente het opzetten van een EU-breed diasporaplatform betreft. Een versterkte deelname van **diaspora- en migrantengroepen** kan ook bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstelling van de hernieuwde totaalaanpak om de **rechten en positieversterking van migranten** systematischer ter hand te nemen.

Er zijn maatregelen genomen om de **braindrain** te beperken door steun te verlenen aan de WHA-gedragscode voor de internationale aanwerving van zorgpersoneel. De EU moet de lidstaten helpen bij hun pogingen om circulaire migratie van gezondheidspersoneel te vergemakkelijken, zodat kennis en vaardigheden kunnen worden verworven ten gunste van zowel de landen van herkomst als de landen van bestemming. De richtlijn inzake de Europese blauwe kaart stelt de lidstaten in staat aanvragen afwijzen om te zorgen voor een ethisch verantwoorde aanwerving en maakt het voor de Commissie mogelijk om toe te zien op de toepassing van deze richtlijn met het oog op een beperking van de braindrain.

De EU moet haar steun voor **capaciteitsopbouw** in de partnerlanden opvoeren. De coördinatie en coherentie tussen nationaal migratie- en ontwikkelingsbeleid en de connecties met het creëren van werkgelegenheid en onderwijs-, gezondheids- en huisvestingsbeleid moeten worden versterkt. De soms wat al te optimistische toon in het debat over het 'win-win-potentieel' moet worden getemperd door de schaduwzijden van migratie serieus te nemen, in het bijzonder de **sociale kosten** van migratie en het risico dat huishoudens afhankelijk worden van inkomsten uit geldovermakingen. Partnerregeringen kunnen EU-steun ontvangen om

²¹ Zoals uiteengezet in Mededeling COM(2011) 637 van de Commissie over het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid vergroten: een agenda voor verandering, helpt de EU ontwikkelingslanden bij de versterking van hun beleid, capaciteiten en activiteiten in de context van zowel regionale als mondiale mobiliteit van mensen. Zij steunt de agenda voor fatsoenlijk werk en sociale bescherming en stimuleert beleidsmaatregelen voor het vergemakkelijken van regionale arbeidsmobiliteit. Daarnaast steunt zij gerichte inspanningen voor een volledige benutting van het onderlinge verband tussen migratie, mobiliteit en werkgelegenheid.

nationale kaders in te voeren voor de overdracht en overdraagbaarheid van pensioenrechten vanuit het buitenland, met dien verstande dat de bevoegdheid van de lidstaten op dit gebied naar behoren in acht wordt genomen.

Om migratie geslaagd te kunnen **mainstreamen in het ontwikkelingsdenken** is het nodig dat zij integraal deel uitmaakt van een geheel van sectorale beleidslijnen (op het gebied van landbouw, gezondheid, onderwijs enzovoort). Tegelijkertijd moeten gerichte migratiegerelateerde initiatieven worden bevorderd. Zowel in de EU als in haar partnerlanden zijn professionals vaak nog onvoldoende doordrongen van het belang van migratievraagstukken voor ontwikkeling en daar moet wat aan worden gedaan. Het is in dit verband essentieel om uitdagingen op het gebied van intraregionale migratie als een van de thema's in het kader van de TAMM te integreren, zodat de mogelijk gunstige rol van migratie in regionale samenwerking en ontwikkeling naar behoren kan worden vastgesteld en bevorderd. Daarnaast moeten partnerlanden bewuster worden gemaakt van hun mogelijkheden om ontwikkelingsfinanciering te reserveren voor migratiegerelateerde initiatieven in de nationale indicatieve programma's, waarin hun ontwikkelingssamenwerking met de EU wordt vastgesteld. Dit verband moet verder worden uitgediept in het kader van het ontwikkelingsbeleid.

Beleidscoherentie kan ook worden bevorderd met behulp van **uitgebreide migratieprofielen**, die steeds vaker worden gebruikt om een betere en meer duurzame kennisbasis tot stand te brengen met betrekking tot het verband tussen migratie en ontwikkeling. Hierbij worden alle relevante belanghebbenden bijeengebracht in een landgebonden proces om gegevenslacunes en -behoeften vast te stellen en op te vullen op het gebied van actuele migratiepatronen, arbeidsmarkt-tendensen, wetgevings- en beleidskaders, informatie over overmakingsstromen, diaspora's en andere ontwikkelingsgebonden gegevens. Zeggenschap en aanpak moeten bij het partnerland berusten en de duurzaamheid moet door middel van een adequate capaciteitsopbouw worden verzekerd.

Aanbevelingen

In het kader van de vierde pijler moet de TAMM gericht zijn op de volgende prioriteiten:

- Het bevorderen van de **WHA-gedragscode** voor de internationale aanwerving van zorgpersoneel en toezien op de toepassing van de richtlijn inzake de Europese blauwe kaart om de braindrain te beperken.
- Het onderzoek naar het opzetten van **investeringsinstrumenten van de diaspora** voor het kanaliseren van de vrijwillige bijdragen van de diaspora en beschikbaarstelling van extra EU-middelen ter bevordering van ontwikkelingsgerichte initiatieven en investeringen in prioritaire landen, zoals de zuidelijke Middellandse-Zeelanden.
- **Privaat-publieke partnerschappen** om **migrantenondernemers en kmo's** te betrekken bij handel, investeringen en kennisoverdracht tussen EU-lidstaten en partnerlanden.
- Onderzoek naar het nut van een **jaarlijks forum over geldovermakingen** en aanbevelingen (tegen het eind van 2012) op basis van een studie over de **haalbaarheid van het opzetten van een gemeenschappelijk EU-portaal over geldovermakingen**.

- Bijstandsverlening aan partnerlanden voor **identificatie van en toezicht op bonafide aanwerfers** om migranten sterker te maken, vooral met het oog op het bevorderen van circulaire migratie.

6. FINANCIERING EN TOEZICHT

De succesvolle uitvoering van de totaalaanpak hangt af van **adequate financiering**. **Geografische en thematische financiële instrumenten** blijven voor de externe samenwerking van vitaal belang en zullen op uitvoerige en coherente wijze moeten worden ingezet, voortbouwend op de lessen die geleerd zijn bij bijvoorbeeld het thematisch programma inzake migratie en asiel (2007-2013). Toekomstige programmerings- en toewijzingsmodaliteiten van externe EU-instrumenten moeten blijven bijdragen aan de doelstellingen van de totaalaanpak, met inachtneming van de algemene doelstellingen van deze instrumenten en in overeenstemming met de daarin vervatte voorschriften.

In aanvulling op deze externe instrumenten en overeenkomstig het subsidiariteits- en complementariteitsbeginsel moeten het **toekomstige EU-fonds voor asiel en migratie** en het **fonds voor interne veiligheid** (vooral ten aanzien van het grensbeheer) ook kunnen bijdragen aan de financiering van de TAMM. Deze fondsen zullen met name van belang zijn voor activiteiten die in de eerste plaats de belangen van de EU dienen, maar in een derde land worden uitgevoerd. Ze moeten daarom worden ingezet voor specifieke activiteiten die de activiteiten aanvullen die al door geografische of andere instrumenten worden gefinancierd, teneinde overlapping te voorkomen, en op een wijze die in overeenstemming en samenhang is met overwegingen op het gebied van buitenlands beleid en/of doelstellingen op het gebied van ontwikkelingsbeleid.

De lidstaten moeten rechtstreekse bijdragen blijven leveren aan de financiering van de totaalaanpak, bijvoorbeeld in geval van toepassing van de totaalaanpak in hun bilaterale samenwerking, in geval van participatie in regionale processen en in geval van deelname aan mobiliteitspartnerschappen en gemeenschappelijke agenda's met prioritaire partners. Hoewel de betrekkingen tussen de EU en de partnerregeringen centraal staan in de TAMM, speelt het **maatschappelijk middenveld** ook een belangrijke rol bij de tenuitvoerlegging van specifieke initiatieven. Die rol moet tot uitdrukking komen in de financiële en contractuele regelingen.

Ten slotte moet de TAMM doeltreffend in praktijk worden gebracht en tevens voorzien in een toezichtprocedure. Met ingang van juni 2013 moet er om de twee jaar een **TAMM-verslag** worden uitgebracht. Dit verslag moet gebaseerd zijn op informatie die door lidstaten, EU-delegaties, EU-agentschappen en partnerlanden wordt verstrekt. De Commissie en EDEO dienen het verslag gezamenlijk in onder verantwoordelijkheid van eerstgenoemde.

Het verslag is bedoeld voor het toezicht op de beleidsdoelstellingen die in deze mededeling worden uiteengezet. Alle belangrijke ontwikkelingen op het gebied van de dialoog en samenwerking met de EU komen erin aan de orde. Beoordeeld worden de vorderingen die met de vier pijlers van de TAMM en met de ingezette instrumenten en hulpmiddelen worden gemaakt, onder toepassing van een vergelijkbare beoordelingsmethode die een beeld geeft van de veranderingen in de loop der tijd. Het verslag bevat een beoordeling of en hoe doelen zijn bereikt alsmede aanbevelingen. Informatie over de vorderingen met de verschillende dialogen, mobiliteitspartnerschappen en gemeenschappelijke agenda's voor migratie en mobiliteit moet systematisch worden verzameld en verspreid, onder andere met behulp van een speciale **TAMM-website** (met één openbare interface en één interface voor EU-interne

doeleinden, waarmee tevens de ontwikkeling van een netwerk van EU-contactpunten moet worden beoogd). Voor dit doel zou een specifiek **TAMM-ondersteuningsproject** kunnen worden opgezet.

Aanbevelingen

- De TAMM moet ondersteund blijven worden door een **mix van financieringsinstrumenten die elkaar wederzijds versterken** en die door zowel de EU als haar **lidstaten** beschikbaar worden gesteld.
- Op EU-niveau moet deze instrumenten de **geografische** en **thematische externe instrumenten**, het **toekomstige fonds voor asiel en migratie** en het **toekomstige fonds voor interne veiligheid** omvatten.
- Om de transparantie te waarborgen en de uitvoering te verbeteren, moeten de resultaten van de TAMM in een tweejaarlijks **voortgangsverslag** worden gepresenteerd en via een **speciale website** verder worden verspreid.

CONCLUSIES

De EU wordt geconfronteerd met **tal van uitdagingen en mogelijkheden** op het gebied van migratie en mobiliteit. Om de EU welvarender te maken, moet haar concurrentiekracht worden versterkt en moeten talenten en investeringen worden aangetrokken. Met het oog op mobiliteitsbeheer in een veilige omgeving moet zij haar prioritaire dialoog en samenwerking met partnerlanden in het nabuurschap van de EU en daarbuiten voortzetten. Om hulpbehoevende personen internationale bescherming te bieden en het ontwikkelingseffect van migratie en mobiliteit voor haar partners te vergroten, moet de EU op het gebied van mondiale governance optreden als een toonaangevende speler .

De Commissie heeft er vertrouwen in dat de EU en haar lidstaten deze uitdagingen kunnen aangaan met de in deze mededeling voorgestelde beleidsvoorstellen en operationele maatregelen.

Op basis van het uitvoerige politieke en wettelijke kader voor migratie en mobiliteit, zoals door de Commissie gepresenteerd in haar mededelingen van 4 en 24 mei 2011, en van zes jaar ervaring met het in praktijk brengen van de vorige aanpak, is de Commissie ervan overtuigd dat het nu voor de EU de tijd is om na te denken over hoe een en ander kan worden **geconsolideerd** als het **overkoepelende kader** voor het **externe migratiebeleid van de EU**. Om dit doel te bereiken, moet de totaalaanpak stevig worden verankerd in het **algemene buitenlands beleid van de EU**, met inbegrip van **ontwikkelingssamenwerking**, en beter worden afgestemd op de prioriteiten voor het interne beleid van de EU. In overeenstemming met het Verdrag van Lissabon moet de EU met één stem spreken, ook als het gaat om haar externe migratiebeleid.

Om dit proces te structureren en bevorderen heeft de EU een strategisch beleidskader nodig waarover overeenstemming bestaat en dat helder, consistent en eenvoudig over te brengen is. Alleen als de EU haar dialoog en samenwerking met partnerlanden verder intensiveert, zal zij voldoende zijn toegerust voor migratiebeheer in de Unie en daarbuiten.

De Commissie is van mening dat de nieuwe EU-totaalaanpak van migratie en mobiliteit (TAMM) voorziet in het strategisch kader dat nodig is om het optreden van de EU en de

lidstaten op dit vlak **meerwaarde** te verschaffen. Het doet beter recht aan de zorgen en aspiraties van de EU op het gebied van migratie en mobiliteit dan maatregelen van de afzonderlijke lidstaten. De totaalaanpak biedt waardevolle steun en impulsen aan het bilaterale en nationale beleid van de lidstaten dit terrein. De Commissie, de EDEO en de lidstaten moeten nauw met elkaar samenwerken om ervoor te zorgen dat binnen dit gemeenschappelijke EU-kader **coherente actie** wordt ondernomen .

BIJLAGE

CONCLUSIES IN HET WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE OVER MIGRATIE EN ONTWIKKELING

Een kernprioriteit van de TAMM blijft het zo groot mogelijk maken van het **positieve effect van migratie** op de ontwikkeling van de partnerlanden (zowel de landen van herkomst als de landen van bestemming) en het tegelijkertijd **beperken van de negatieve gevolgen** van migratie. Er zal een meer op de migrant gerichte aanpak worden gehanteerd, waarbij voldoende gewicht zal worden toegekend aan de verantwoordelijkheid van de partnerlanden voor het opzetten van adequaat beleid. Hoewel op het gebied van de traditionele agenda voor migratie en ontwikkeling tot dusver aanzienlijke resultaten zijn geboekt, blijven er nog uitdagingen bestaan. Deze zullen worden aangegaan.

Migratie is thans een integraal onderdeel van een aantal **nationale en regionale ontwikkelingsstrategieën**. Verschillende partnerlanden en -regio's hebben hulp gekregen bij het opzetten en uitvoeren van hun eigen migratiestrategieën, bij het verzamelen en analyseren van migratiegegevens en bij de opbouw van de capaciteit van de relevante instellingen. De EU zal deze inspanningen om migratie in een coherent ontwikkelingskader en met inachtneming van lokale omstandigheden en prioriteiten te beheren, blijven ondersteunen.

Er wordt in het migratiebeleid van de EU en haar partnerlanden meer en meer rekening gehouden met ontwikkelingsdoelen. Tegelijkertijd wordt binnen ontwikkelingsstrategieën steeds meer rekening gehouden met de migratiedimensie. De EU zal doorgaan met haar inspanningen om de agenda inzake **beleidscoherentie voor ontwikkeling** te bevorderen teneinde mogelijke inconsistenties in de wetgeving en het beleid van de EU en haar lidstaten te identificeren en aan te pakken en de capaciteit en mechanismen op dit vlak in derde landen te versterken.

De EU wordt algemeen erkend als een toonaangevende speler op internationaal niveau wat betreft de bevordering van het goedkoper en veiliger **overmaken van geld** naar ontwikkelingslanden waarbij het effect van de overmakingen op de ontwikkeling wordt versterkt. De Europese Commissie is begonnen met een studie die haar moet helpen bij het doen van nieuwe aanbevelingen en het beoordelen van het nut en de haalbaarheid van een gemeenschappelijk EU-portaal over geldovermakingen. Daarnaast moet meer werk worden gemaakt van capaciteitsopbouw ter ondersteuning van partnerlanden die regelgevingskaders willen opzetten, alsmede van de bevordering van financiële geletterdheid, nieuwe technologieën en de toegang tot kredieten om een impuls te geven aan productieve investeringen en het scheppen van werkgelegenheid. In dit verband is de oprichting van een jaarlijks (formeel of informeel) forum over geldovermakingen een idee dat het overwegen waard kan zijn. Het is hoe dan ook noodzakelijk dat de EU-lidstaten en de Europese Commissie meer informatie uitwisselen over geldovermakingsprojecten om overlapping te voorkomen en de beste praktijk vast te stellen.

De EU richt zich sinds enige tijd intensiever op de ondersteuning van en samenwerking met in Europa gevestigde **diasporagroepen** die bereid zijn een bijdrage te leveren aan ontwikkelingsprojecten in hun landen van herkomst. Daarnaast verleent zij in toenemende mate steun aan soortgelijke inspanningen van partnerlanden. De EU zal haar werkzaamheden voor het opzetten van een databank van in de verschillende lidstaten gevestigde diasporaorganisaties voortzetten om ze vollediger bij de beleidsdialoog te betrekken en informatie te verspreiden. Zij zal blijven investeren in de versterking van haar bijdrage aan

ontwikkeling en onderzoeken in hoeverre meer kan worden gedaan met kennis en expertise van haar partner in het bijzonder om ondernemers en kmo's te steunen. Voorts zal de EU nagaan hoe zij beter kan bijdragen aan inspanningen die meerwaarde bieden aan de kennis en vaardigheden van migranten in hun landen van herkomst en of er al dan niet steun kan worden verleend aan vrijwilligerswerk van diasporaleden en aan door partnerlanden opgezette diasporafondsen.

Er is enige vooruitgang geboekt bij de bestrijding van de **braindrain**, met name in de gezondheidssector. In dit kader is de ondersteuning van arbeidsmarktbeleid en volwaardig werk in de partnerlanden een andere belangrijke strategie die deze landen moet helpen deskundig personeel aan te trekken en vast te houden. De EU gaat verder met het analyseren van voorbeelden van "brain gain" (hersengewinst) en zal nagaan hoe het aantal succesvolle voorbeelden daarvan kan worden uitgebreid alsmede hoe "brain waste" (verspilling van bekwaamheden) kan worden bestreden. Overwogen kan worden om strategieën om geschoold personeel vast te houden, te integreren in de beleidsdialogen met de partnerlanden over migratie.

Circulaire mobiliteit is aangemoedigd door middel van een aantal nationale en EU-wetgevingsmaatregelen en door specifieke projecten. Een betere **overdraagbaarheid van socialezekerheidsrechten** moet worden bevorderd omdat dit een belangrijke drijfveer kan zijn voor circulaire migratie en, meer in het algemeen, legale arbeidsmobiliteit. De EU en haar lidstaten moeten doorgaan met het opzetten van juridische kaders die voorzien in meervoudige inreisvergunningen en perioden van afwezigheid van het grondgebied van het land van tijdelijk verblijf, zodat het positieve effect van migratie zo veel mogelijk kan worden vergroot, zowel voor de migranten zelf als voor de landen van herkomst en bestemming.

De EU werkt toe naar de invoering van een uitgebreider kader voor bijstand aan en bescherming van migranten tijdens het afleggen van hun migratieroute, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de sociale gevolgen van migratie. De EU gaat daarmee een stap verder dan de traditionele agenda.

Dit omvat het aanpakken van de gevolgen van emigratiestromen in de landen van herkomst, met name door het vergroten van de kennis over en het mitigeren van de nadelige gevolgen voor **de achtergebleven kinderen en familieleden** en het in acht nemen van de mogelijk ongunstige sociale gevolgen van geldovermakingen voor gezinnen en gemeenschappen. De EU verleent tevens steun aan aanvullende inspanningen voor een duurzame terugkeer, met inbegrip van maatregelen waardoor mensen in hun levensonderhoud kunnen voorzien en maatregelen voor herintegratie in de nationale arbeidsmarkt.

Deze aanpak omvat de bescherming van de **mensenrechten van alle migranten** op doorreis, waarbij het accent ligt op de bescherming van kwetsbare migranten (niet-begeleide minderjarigen, asielzoekers, slachtoffers van mensenhandel, gestrande migranten enzovoort) en op de specifieke behoeften van vrouwen; de ondersteuning van capaciteitsopbouw voor rechtshandavingsinstanties en verwijzingsystemen; ondersteuning van preventie, bescherming en vervolging van strafbare feiten en mensenrechtenschendingen begaan tegen migranten, met inbegrip van irreguliere reizigers; en het waarbomen van fatsoenlijke leefomstandigheden voor migranten in opvangcentra in derde landen.

Een versterkte inzet voor een betere **integratie** van migranten in landen van bestemming is een wezenlijk onderdeel van deze aanpak vanwege het verband daarvan met diasporanetwerken en handels-, kennis- en investeringsstromen. Het inzicht in en de maatregelen voor maatschappelijke integratie en aanpassing van het sociaal beleid (vooral het

gezondheids- en onderwijsbeleid), economische en arbeidsintegratie en de bestrijding van xenofobie en sociale uitsluiting moeten beter worden. In dat opzicht moet men zich meer inzetten voor het mainstreamen van de specifieke behoeften van gedwongen migranten in het ontwikkelingsbeleid inzake derde landen.

Teneinde de operationele samenwerking efficiënter te maken en deze doelstellingen te verwezenlijken, zullen maatregelen worden genomen ter **ondersteuning van de EU-delegaties**, onder andere door middel van specifieke training en de uitwisseling van kennis en ervaring inzake migratievraagstukken, en maatregelen voor een betere coördinatie en mobilisering van de financiële instrumenten die de EU tot haar beschikking heeft, onder meer via meer uitwisselingen met lidstaten van informatie over hun eigen projecten op het gebied van migratie en ontwikkeling.

De recente raadplegingen door de Commissie bevestigen dat de werkelijkheid en de uitdagingen waar partnerlanden voor staan met betrekking tot het verband tussen ontwikkeling en migratie aanzienlijk veelomvattender en ingewikkelder zijn dan de beleidsomgeving waar men zich tot dusver op heeft gericht.

Migratie heeft grote gevolgen voor de ontwikkeling van derde landen. Verscheidene regeringen hebben hun model voor economische ontwikkeling gedeeltelijk gebaseerd op immigratie of emigratie, zonder rekening te houden met de daarmee gepaard gaande economische en maatschappelijke kosten en gevolgen of de verwachte bijdrage aan groei en duurzame ontwikkeling. Tal van derde landen hebben te maken met migratiestromen die een essentiële rol vervullen voor hun economieën, maar beschikken niet over een gestructureerd en gericht beleidskader. Vaak realiseert men zich niet wat de synergieën en onderlinge afhankelijkheid zijn tussen migratiebeleid en ander beleid, zoals binnenlands werkgelegenheidsbeleid of handelsakkoorden. De invloed van een aantal publieke beleidslijnen inzake migratiepatronen wordt meestal over het hoofd gezien. Fluctuerende stromen zijn in geval van crises- of conflictsituaties moeilijk op te vangen en kunnen economieën destabiliseren en de sociale samenhang ondermijnen. De overheersende rol die de informele sector in veel ontwikkelingslanden speelt, draagt bij tot de tewerkstelling van illegaal personeel, met alle problemen (uitbuiting, mensenhandel en -smokkel) en maatschappelijke gevolgen (bijvoorbeeld "sociale dumping") van dien.

Er is een groeiende behoefte om **migratiebeheer** vanuit een ontwikkelingsperspectief te bevorderen op alle niveaus en om het inzicht in het verband tussen migratie en ontwikkeling te verbeteren, of dat nu in het overheidsbeleid ter zake van migratie/asiel is of in andere sectoren die op migratie van invloed kunnen zijn of door migratie worden beïnvloed. De beschouwingen over deze aspecten moeten in overeenstemming zijn met het werkprogramma voor de coherentie van het ontwikkelingsbeleid en ook aansluiten bij de zich ontwikkelende behoeften van partnerlanden.