



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 30.5.2012  
COM(2012) 250 final

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

**Derde jaarverslag over immigratie en asiel (2011)**

{SWD(2012) 139 final}

## I. INLEIDING

Dit verslag bevat een toekomstgerichte analyse van EU-beleidsplannen inzake immigratie en internationale bescherming op basis van de ontwikkelingen in 2011, een jaar dat in vele opzichten belangrijk was voor de EU en ook gevolgen had voor het migratiebeleid. Niet alleen bleef de economische crisis een zware wissel trekken op de Europese economie en groei, ook waren er de dramatische gebeurtenissen van de Arabische Lente en een toenemende migratiedruk op de buitengrenzen van de EU, met name in het Middellandse Zeegebied en in het zuidoosten, plus de gevolgen van het misbruik van de visumversoepeling. Deze gebeurtenissen hebben eens te meer aangetoond dat er een samenhangend, evenwichtig EU-migratiebeleid nodig is dat zowel dynamisch als strategisch moet zijn, zodat enerzijds snel op kortetermijnbehoeften kan worden ingespeeld en anderzijds vanuit een langetermijn visie kan worden gewerkt.

In dit verband zijn er verschillende belangrijke initiatieven genomen, zoals het in de totaalaanpak van migratie en mobiliteit (TAMM) beschreven nieuwe strategische kader dat een meerwaarde biedt aan de acties van de EU en haar lidstaten op het gebied van het externe migratiebeleid van de EU. Daarnaast is het visuminformatiesysteem in gebruik genomen en is de portaalwebsite van de EU over immigratie gelanceerd, zijn er voorstellen gedaan om de governance van het Schengengebied te verbeteren en is het Eurosur-voorstel gepresenteerd. Er zijn nog andere belangrijke resultaten geboekt, zoals het politiek akkoord over de uitbreiding van het mandaat van Frontex en over de gewijzigde erkenningsrichtlijn, de sluiting van een mobiliteitspartnerschap met Armenië, de start van de werkzaamheden van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) en de oprichting van een nieuw Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht. Samen met de medewetgevers is er enige vooruitgang geboekt met de totstandbrenging van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel in 2012.

Ook op het gebied van het EU-acquis is vooruitgang geboekt met de vaststelling van de richtlijn inzake een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om in de EU te verblijven en te werken, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven<sup>1</sup>, de vaststelling van de richtlijn waarmee de werkingssfeer betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen wordt uitgebreid tot personen die internationale bescherming genieten<sup>2</sup> en de vaststelling van de richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan<sup>3</sup>. Tevens hebben de lidstaten verder gewerkt aan de omzetting van de terugkeerrichtlijn en de richtlijn betreffende sancties tegen werkgevers.

Het jaarverslag van vorig jaar<sup>4</sup> volgde op de mededeling inzake migratie van mei 2011<sup>5</sup>, waarin een overzicht werd gegeven van de beleidsontwikkeling in het licht van de gebeurtenissen in die periode. Zowel het jaarverslag als de mededeling hebben als informatiebron gediend voor de conclusies van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Richtlijn 2011/98/EU van 13.12.2011.

<sup>2</sup> Richtlijn 2011/51/EU van 11.5.2011.

<sup>3</sup> Richtlijn 2011/36/EU van 5.4.2011.

<sup>4</sup> COM(2011) 291 definitief en SEC(2011) 620.

<sup>5</sup> COM(2011) 248 definitief.

<sup>6</sup> *Conclusies van de Raad over grenzen, migratie en asiel - Stand van zaken en verdere actie*, 3096e zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 9 en 10 juni 2011 in Luxemburg.

(JBZ) en de Europese Raad<sup>7</sup> van juni 2011 waarin richtsnoeren voor de ontwikkeling van het EU-migratiebeleid zijn vastgesteld, met name wat betreft de governance van het Schengengebied, het toezicht aan de buitengrenzen, de ontwikkeling van partnerschappen met de zuidelijke buurlanden en de voltooiing tegen 2012 van het gemeenschappelijk asielstelsel.

In het verslag van dit jaar wordt eerst een overzicht gegeven van de migratie in de EU vanuit statistisch oogpunt. Vervolgens wordt ingegaan op de reactie van de EU op de bovengenoemde belangrijke gebeurtenissen die gevolgen hebben gehad voor het migratiebeleid en op de bijdrage van de Commissie aan het stappenplan voor de aanpak van de toegenomen migratiedruk. Dit verslag is wederom hoofdzakelijk gebaseerd op de politieke analyses van de Commissie en de lidstaten en gaat vergezeld van een feitelijk overzicht met een statistische bijlage<sup>8</sup> waarin de ontwikkelingen op EU- en op nationaal niveau (via het Europees Migratienetwerk<sup>9</sup>), uitvoerig worden belicht.

## II. EEN MOMENTOPNAME VAN DE MIGRATIE IN DE EU<sup>10</sup>

Het is zinvol om de migratiesituatie in de EU eerst binnen de bredere wereldwijde context te plaatsen. In een jaar waarin de wereldbevolking is toegenomen tot ruim 7 miljard, bedroeg het aantal migranten wereldwijd ongeveer 214 miljoen (ongeveer 3,1% van de totale wereldbevolking<sup>11</sup>). 9,4% (ongeveer 20,2 miljoen) van alle migranten zijn onderdanen van derde landen die in de EU verblijven. Ter vergelijking: Canada telt ongeveer 3,4% van het totale aantal migranten (7,2 miljoen, wat neerkomt op 21,3% van de nationale bevolking), en de VS ongeveer 20% (42,8 miljoen, ofwel 13,5% van de nationale bevolking)<sup>12</sup>.

Op 1 januari 2011 telde de EU 502,5 miljoen inwoners, een toename van 1,4 miljoen ten opzichte van 2010, wat neerkomt op een jaarlijkse groei van +2,7 inwoners per 1 000 inwoners, die een combinatie is van een natuurlijke bevolkingsgroei van 0,5 miljoen inwoners (+1,0‰) en een nettomigratie van 0,9 miljoen (+1,7‰). De 20,2 miljoen onderdanen van derde landen in de EU maken ongeveer 4% uit van de totale EU-bevolking, hetgeen meer is dan het aantal EU-burgers dat naar een andere lidstaat is verhuisd (12,3 miljoen of 2,5 van de totale EU-bevolking)<sup>13</sup>. De grootste groepen onderdanen van derde landen die in 2009 in de EU verbleven, kwamen uit Turkije (ongeveer 2,4 miljoen), Marokko (ongeveer 1,8 miljoen) en Albanië (ongeveer 1 miljoen)<sup>14</sup>. Volgens de VN-index voor menselijke ontwikkeling (HDI) komt ongeveer 47% van de migranten die niet in de EU zijn geboren, uit landen met een hoge HDI, ongeveer 46% uit landen met een gemiddelde HDI en ongeveer 7% uit landen met een lage HDI<sup>15</sup>.

---

<sup>7</sup> Conclusies van de Europese Raad, Brussel, 23 en 24 juni 2011.

<sup>8</sup> SWD (2012) 139.

<sup>9</sup> EMN, <http://www.emn.europa.eu>

<sup>10</sup> De statistische bijlage bij het bijgaande werkdocument van de diensten van de Commissie (SWD(2012) 139) bevat gedetailleerdere statistieken, waaronder een uitsplitsing per lidstaat.

<sup>11</sup> Bron: het United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division *International Migration 2009*.

<sup>12</sup> Cijfers van het United Nations Department of Economic and Social Affairs Population Division *International Migration 2009*.

<sup>13</sup> Deze cijfers zijn gebaseerd op Eurostatgegevens over 2010, zie News Release nr. 105/2011.

<sup>14</sup> Cijfers afkomstig van Eurostat, Statistics in Focus, 24/2010.

<sup>15</sup> *Migrants in Europe: a statistical portrait of the 1st and 2nd generation*, Eurostat, december 2011. Deze percentages hebben betrekking op 2008.

In 2010 werden bijna 2,5 miljoen eerste verblijfstitels afgegeven aan onderdanen van derde landen. 32,5% daarvan werd verstrekt voor bezoldigde activiteiten, 30,2% om gezinsredenen, 20,6% voor studiedoeleinden en 17% om andere redenen (bescherming, verblijf zonder werkvergunning, enz.). Uit een onderverdeling naar nationaliteit blijkt dat de meeste verblijfstitels zijn afgegeven aan onderdanen van de Verenigde Staten (ongeveer 212 000), India (ongeveer 200 000), China (ongeveer 172 000), Oekraïne (ongeveer 167 000) en Marokko (ongeveer 157 000).

In het jaar waarin het Verdrag van Genève zestig jaar bestond, nam het totale aantal asielzoekers in vergelijking met 2010 fors toe met 16,8%, tot iets meer dan 302 000. Deze toename had gevolgen voor de asielstelsels van verscheidene lidstaten. De meeste asielzoekers waren afkomstig uit Afghanistan (28 000), Rusland (18 200), Pakistan (15 700), Irak (15 200) en Servië (13 900). Wat de in 2011 verleende bescherming betreft, werd in ongeveer 25% van de gevallen aan in totaal 59 465 asielzoekers in eerste instantie bescherming verleend (als vluchteling (28 995), subsidiaire bescherming (21 400) of humanitaire bescherming (9 065))<sup>16</sup>.

Zoals beschreven in punt IV, is de migratie naar de EU nog steeds voor een groot deel onregelmatig. Er bestaan per definitie geen betrouwbare cijfers over de aantallen onregelmatige migranten in de EU, maar de ramingen lopen uiteen van minder dan 2 miljoen tot 4,5 miljoen<sup>17</sup>. Er kan gebruik worden gemaakt van meer betrouwbare indicatoren, zoals afwijzingen, aanhoudingen en terugkeer, maar daarbij is grote voorzichtigheid geboden. In 2011<sup>18</sup> is aan ongeveer 343 000 personen de toegang tot de EU geweigerd, een daling van 13% ten opzichte van 2010, voor het merendeel (bijna 70%) in Spanje, met name aan de Spaanse landbuitengrenzen. Ook zijn in 2011 ongeveer 468 500 personen aangehouden (minder dan in 2010, toen het om ongeveer 505 000 personen ging) en hebben de lidstaten ongeveer 190 000 onderdanen van derde landen teruggestuurd (bijna 15% minder dan in 2010).

### III. DE BIJDRAGE VAN MIGRATIE AAN DE EU-STRATEGIE VOOR GROEI<sup>19</sup>

Gezien de economische problemen waarmee de EU op dit moment wordt geconfronteerd, lijkt een pleidooi voor legale migratie en mobiliteit misschien niet direct voor de hand te liggen. We moeten echter niet vergeten dat veel lidstaten in verschillende sectoren en om verschillende redenen<sup>20</sup> nu al kampen met tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden<sup>21</sup>, ondanks een gemiddeld werkloosheidspercentage in de EU-27 van ongeveer 10%, wat

---

<sup>16</sup> Deze cijfers zijn gebaseerd op Eurostatgegevens, zie News Release nr. 46/2012.

<sup>17</sup> Deze gegevens zijn afkomstig van het door de EU gefinancierde Clandestino-project voor 2008.

<sup>18</sup> Deze cijfers zijn gebaseerd op Eurostat gegevens, maar hebben geen betrekking op Luxemburg omdat er over Luxemburg geen gegevens beschikbaar waren.

<sup>19</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_nl.htm). Zie ook 'Naar een banenrijk herstel' (COM(2012) 173 final).

<sup>20</sup> Meer details zijn te vinden in *Satisfying Labour Demand through Migration*, EMN, juni 2011 en via het *Independent Network of Labour Migration and Integration Experts*, <http://www.labourmigration.eu/> van de IOM.

<sup>21</sup> De [Europese vacaturemonitor](http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=en) geeft elke kwartaal een vacatureoverzicht: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=955&langId=en>. Zo werd in januari 2012 geconstateerd dat het aantal 'specialisten' dat een baan vond, in het tweede kwartaal van 2011 met +34% was toegenomen. Het Europees Centrum voor de ontwikkeling van de beroepsopleiding (Cedefop) stelt langeretermijnprognoses op, waaronder zijn [EU Skills Panorama](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5191_en.pdf) ([http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5191\\_en.pdf](http://www.cedefop.europa.eu/EN/Files/5191_en.pdf)).

overeenkomt met 23,8 miljoen burgers, en een nog hoger percentage onder jongeren van 22,1% (jonger dan 25 jaar<sup>22</sup>). De meeste lidstaten proberen eerst onder de eigen bevolking de werkloosheid terug te dringen en de inzetbaarheid te vergroten; daarna doen zij een beroep op arbeidskrachten uit andere EU-landen om de arbeidstekorten aan te vullen. Voor economische migratie van onderdanen van derde landen kijken de lidstaten vooral naar (hoog)opgeleide werknemers, hoewel sommige lidstaten ook, zij het meestal tijdelijk, behoefte hebben aan laaggeschoolde werknemers.

Economische migratie blijft dan ook een belangrijk instrument voor het verhelpen van tekorten aan arbeidskrachten, zeker tegen de achtergrond van de vergrijzende EU-bevolking<sup>23</sup> en de toenemende concurrentie op de internationale talentenmarkt met derde landen, die ook kampen met tekorten aan vaardigheden. Omdat de deskundigheid en de kwalificaties van die onderdanen van derde landen die al in de EU verblijven, niet worden erkend en socialezekerheidsrechten niet overdraagbaar zijn, is het extra moeilijk om deze arbeidskrachten optimaal te benutten.

Migranten kunnen niet alleen bijdragen aan de economische groei<sup>24</sup>, zij zijn ook een verrijking van onze samenleving in sociaal en cultureel opzicht.

Op grond van het voorgaande stelt de Commissie voor een raadpleging te beginnen vóór eind 2012 teneinde met de lidstaten, de sociale partners en de belanghebbenden een breed debat te houden over de vraag welke rol het EU-beleid moet spelen met betrekking tot de mogelijkheden van economische migratie.

De EU heeft al een aantal toekomstgerichte maatregelen getroffen. Bovendien zal in het kader van de totaalaanpak van migratie en mobiliteit<sup>25</sup> worden onderzocht hoe werkgevers en werknemers op een mondiale arbeidsmarkt beter aan elkaar kunnen worden gekoppeld, ook om brain circulation te bevorderen en er wederzijds voordeel uit te halen in plaats van de braindrain te verergeren. Mobiliteitspartnerschappen maken deel uit van deze aanpak en naast de reeds bestaande partnerschappen met de Republiek Moldavië (hierna "Moldavië" genoemd), Georgië en Kaapverdië, is in oktober 2011<sup>26</sup> een partnerschap met Armenië aangegaan. Ook heeft de Commissie onderhandelingen geopend met een aantal landen van het zuidelijk Middellandse Zeegebied met het oog op het aangaan van mobiliteitspartnerschappen of andere samenwerkingsverbanden, zoals gemeenschappelijke agenda's inzake migratie en mobiliteit (zie ook punt IV.1).

---

<sup>22</sup> Eurostat News Release nr. 16/2012.

<sup>23</sup> 2012 is het Europees Jaar voor actief ouder worden en solidariteit tussen de generaties. Uit een Eurobarometer-enquête over actief ouder worden bleek dat de meerderheid van de Europeanen (71%) zich bewust is van het feit dat de bevolking vergrijst, maar dat dit slechts voor 42% een punt van zorg is.

<sup>24</sup> Zie bijvoorbeeld *The Causes and Effects of International Migrations: Evidence from OECD Countries*, Francesc Ortega, Giovanni Peri, NBER Working Paper nr. 14833 (april 2009). Uit de studie blijkt dat het totale bbp van het ontvangende land door immigratie op korte termijn evenredig toeneemt, zonder dat dit gevolgen heeft voor de gemiddelde lonen en het gemiddelde inkomen per persoon.

<sup>25</sup> COM(2011) 743 definitief.

<sup>26</sup> Zie persbericht IP/11/1257 van de Commissie van 27 oktober 2011. De mobiliteitspartnerschappen met Armenië, Moldavië en Georgië maken deel uit van de EU-strategie voor het Oostelijk Partnerschap (COM(2011) 564 definitief). De onderhandelingen met Ghana zijn gaande en met Egypte, Marokko en Tunesië zullen besprekingen worden begonnen.

Om migranten beter te informeren over de mogelijkheden en voorwaarden voor legale migratie, heeft de EU een portaalwebsite over immigratie<sup>27</sup> gelanceerd. Deze site biedt een eerste contactpunt voor actuele, gerichte en praktische informatie over de immigratieprocedures en het immigratiebeleid van de EU en van de lidstaten. Ook wordt op de site uitgelegd welke rechten en risico's aan onregelmatige migratie zijn verbonden, teneinde migranten te ontraden de EU via vaak gevaarlijke routes binnen te komen.

In de totaalaanpak van migratie en mobiliteit en in een begeleidend document over migratie en ontwikkeling<sup>28</sup> zijn ook meerdere maatregelen voorgesteld om de ontwikkelingseffecten van migratie en mobiliteit te optimaliseren. Zo is voorgesteld de WHO-gedragscode voor de internationale aanwerving van zorgpersoneel<sup>29</sup> te bevorderen en toe te zien op de toepassing van de richtlijn inzake de Europese blauwe kaart, op basis waarvan de lidstaten aanvragen kunnen afwijzen om te zorgen voor een ethisch verantwoorde aanwerving. Dit moet de braindrain beperken. Bovendien zal worden nagegaan of investeringsinstrumenten kunnen worden ontwikkeld waarmee de vrijwillige bijdragen van de diaspora, aangevuld met EU-middelen, gericht kunnen worden gebruikt voor de bevordering van ontwikkelingsgerichte initiatieven en investeringen in prioritaire landen, zoals de zuidelijke Middellandse Zeelanden. Andere maatregelen hebben tot doel publiek-private partnerschappen te ontwikkelen om migrantenondernemers en kmo's te betrekken bij handel, investeringen en kennisoverdracht tussen EU-lidstaten en partnerlanden, onderzoek te doen naar het nut van een jaarlijks forum over geldovermakingen door migranten en na te gaan wat de meerwaarde is van een gemeenschappelijk EU-portaal over geldovermakingen<sup>30</sup>. Ook is voorgesteld partnerlanden te helpen bij de identificatie van en het toezicht op bonafide arbeidsbemiddelaars om de positie van migranten te versterken, vooral met het oog op het bevorderen van circulaire migratie<sup>31</sup>. Tot slot zijn er in de totaalaanpak voorstellen opgenomen ter uitbreiding van de traditionele agenda voor migratie en ontwikkeling, om beter om te gaan met vraagstukken zoals de sociale gevolgen van migratie voor de landen van herkomst en de bescherming van de rechten van migranten op doorreis. De Commissie is bereid om uitvoering te geven aan de verschillende maatregelen door middel van dialoog en samenwerking met derde landen. In feite vormt dit al een integraal onderdeel van alle politieke dialogen en samenwerkingsverbanden die de EU met derde landen en regio's heeft ontwikkeld. Deze omvatten thans zeven regionale processen, waarbij ruim honderd landen zijn betrokken, en meer dan twintig bilaterale processen.

Een ander belangrijk succes was de vaststelling van de richtlijn betreffende een gecombineerde vergunning<sup>32</sup>, die in december 2013 in nationale wetgeving moet zijn omgezet. De richtlijn heeft tot doel de migratieprocedures te vereenvoudigen en ervoor te zorgen dat werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven dezelfde rechten genieten als EU-onderdanen. Daarnaast heeft een aantal lidstaten de richtlijn over de Europese

---

<sup>27</sup> <http://ec.europa.eu/immigration>

<sup>28</sup> SEC(2011) 1353 definitief.

<sup>29</sup> <http://www.who.int/hrh/migration/code/practice/en/>

<sup>30</sup> Buitenlandse werknemers maakten in 2010 31,2 miljard EUR over naar hun land van herkomst, een stijging van 3% ten opzichte van 2009. Eurostat, *Statistics in focus*, 4/2012.

<sup>31</sup> In de EMN-studie over *tijdelijke of circulaire migratie* is gekeken naar empirisch bewijsmateriaal, de huidige beleidspraktijk en toekomstige opties voor deze soorten migratie.

<sup>32</sup> Richtlijn 2011/98/EU van 13.12.2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven.

blauwe kaart omgezet<sup>33</sup>. Over het algemeen is er echter slechts beperkte vooruitgang geboekt, zodat de Commissie inbreukprocedures heeft moeten inleiden wegens niet-mededeling van de nationale maatregelen. Voor studenten<sup>34</sup> en onderzoekers<sup>35</sup>, die zowel een economische bijdrage leveren als een economische investering vormen, is een aantal tekortkomingen geconstateerd. Zo bleek dat het voor studenten nodig was de mobiliteitsclausules in de richtlijn aan te scherpen, synergieën te stimuleren met EU-programma's die de mobiliteit van onderdanen van derde landen naar de EU vergemakkelijken, en de procedurele garanties te versterken. Onderzoekers bleken behoefte te hebben aan een duidelijke en ondubbelzinnige omschrijving van hun rechten, een duidelijk onderscheid tussen vergunningen voor onderzoekers en andere types vergunningen en betere begeleiding en informatie over de mogelijkheden die door de richtlijn worden geboden. Om deze instrumenten beter te gebruiken en de EU aantrekkelijker te maken, zal dan ook naar verwachting in december 2012 een voorstel worden ingediend om deze twee richtlijnen te wijzigen en samen te voegen. Dit moet ook de mobiliteit van studenten en onderzoekers stimuleren.

Er is enige vooruitgang geboekt bij de onderhandelingen over de voorgestelde richtlijnen betreffende seizoenarbeiders<sup>36</sup> en betreffende overplaatsingen binnen een onderneming<sup>37</sup>. De eerste richtlijn zal seizoenarbeiders een legale manier bieden om de EU binnen te komen en er te werken, uitbuiting van seizoenarbeiders voorkomen en hun gezondheid en veiligheid beschermen en er tevens voor zorgen dat EU-werkgevers over de benodigde arbeidskrachten beschikken. Het doel van de tweede richtlijn is te voorzien in de bij multinationale ondernemingen vastgestelde behoefte om hun hoogopgeleide personeel gemakkelijker over te plaatsen naar andere kantoren en verwante ondernemingen in de EU, door de overvloed aan regels en bureaucratie in de lidstaten aan te pakken. De richtlijn biedt dus kansen om de groei te stimuleren, het concurrentievermogen van de EU te versterken, de doelstellingen van de EU 2020-strategie beter te realiseren en gelijke toegang en kansen voor alle belanghebbenden te garanderen. Hoewel een aantal punten nog tijdens de onderhandelingen moet worden opgelost, wordt er bij de lidstaten op aangedrongen zo spoedig mogelijk een politiek akkoord te bereiken zodat deze EU-instrumenten ook kunnen worden ingezet om het hoofd te bieden aan de huidige economische crisis en de toekomstige uitdagingen.

Voorts was de conclusie van het verslag betreffende de richtlijn langdurig ingezetenen<sup>38</sup> dat de mogelijkheden van dit EU-instrument om allerlei redenen nog lang niet volledig worden benut. De Commissie zal zich nog meer inspannen om ervoor te zorgen dat de richtlijn correct wordt omgezet, in de eerste plaats door middel van technische bijeenkomsten met de lidstaten en zo nodig ook door middel van inbreukprocedures.

Legale migratie noopt tot een effectief integratiebeleid. Hoewel de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van het integratiebeleid, blijft de Commissie,

---

<sup>33</sup> Richtlijn 2009/50/EG van 25.5.2009. Zie ook persbericht IP/11/1247 van de Commissie van 27 oktober 2011.

<sup>34</sup> Richtlijn 2004/114/EG van 13.12.2004 waaronder ook scholieren, onbezoldigde stagiairs en vrijwilligers vallen. Zie ook het verslag over de tenuitvoerlegging van deze richtlijn, COM(2011) 587 definitief.

<sup>35</sup> Richtlijn 2005/71/EG van 12.10.2005. Zie ook het verslag over de tenuitvoerlegging van deze richtlijn, COM(2011) 901 definitief.

<sup>36</sup> Voorstel voor een richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op seizoenarbeid (COM(2010) 379 definitief).

<sup>37</sup> Voorstel voor een Richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming (COM(2010) 378 definitief).

<sup>38</sup> COM(2011) 585 definitief.

zoals recentelijk is erkend door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken<sup>39</sup>, een ondersteunende rol spelen. Hoewel er veel voorbeelden van ambitieuze integratiemaatregelen bestaan<sup>40</sup>, zijn niet van alle maatregelen de doelstellingen verwezenlijkt. Er moet nog veel worden gedaan om het potentieel van de 20,2 miljoen onderdanen van derde landen in de EU optimaal te benutten. Het verschil met de kerndoelstellingen van Europa 2020<sup>41</sup> is nog groot: de gemiddelde arbeidsparticipatie van onderdanen van derde landen tussen 20 en 64 jaar bedroeg in 2010 58,5%, tegenover 68,8% van de totale bevolking in dezelfde leeftijdsgroep. Ongeveer 19,4% van de onderdanen van derde landen in die leeftijdsgroep was werkloos, tegenover 9,3% van de totale bevolking, en 46,4% van de onderdanen van derde landen was overgekwalificeerd voor het werk, tegenover 21,2% van de totale bevolking. Onderdanen van derde landen die hun baan verliezen, lopen vervolgens het risico ook hun legale verblijfsstatus te verliezen. In 2010 dreigde 32,4% van de onderdanen van derde landen tussen 20 en 64 jaar in armoede te vervallen, tegenover 15% van de totale bevolking in dezelfde leeftijdsgroep. In datzelfde jaar bedroeg het percentage voortijdige schoolverlaters onder de onderdanen van derde landen tussen 18 en 24 jaar 33%, tegenover 14,1% van de totale bevolking in dezelfde leeftijdsgroep<sup>42</sup>.

In de Europese agenda voor de integratie van onderdanen van derde landen<sup>43</sup> staat omschreven wat de volgende stappen zijn om migranten en dus de EU optimaal gebruik te laten maken van hun vaardigheden en kennis. De eerbiediging en de bevordering van de grondrechten staan daarbij voorop. Tot de maatregelen die worden voorgesteld om het migratiepotentieel optimaal te benutten, behoren onder meer het vergroten van de participatie op economisch, sociaal, cultureel en politiek vlak van legaal verblijvende onderdanen van derde landen in hun gastland, het vergroten van de kennis van hun rechten en verplichtingen en het stimuleren van een positieve benadering van diversiteit. Daarnaast versterkt de Commissie de samenwerking met lokale en regionale autoriteiten en probeert zij de landen van herkomst bij het proces te betrekken.

Een ander aspect van migratie is gezinshereniging. Bepaalde lidstaten hebben uitdrukkelijk de wens geuit deze vorm van legale migratie te beperken. In dat kader is in november 2011 een openbaar debat<sup>44</sup> over gezinshereniging op gang gebracht rond de vraag hoe deze vorm van

---

<sup>39</sup> 3135<sup>e</sup> zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 13 en 14 december 2011 in Brussel.

<sup>40</sup> De Migrant Integration Policy Index (MIPEX) die tot doel heeft integratiebeleid te beoordelen, te vergelijken en te verbeteren, is een nuttig naslagwerk. Ook worden gemeenschappelijke Europese "indicatoren" ontwikkeld en geëvalueerd om een vergelijkend toezicht te houden op de resultaten van het integratiebeleid. In juni 2011 heeft Eurostat een proefonderzoek over *indicatoren voor de integratie van immigranten* gepubliceerd en er is een speciale website gecreëerd. Zie: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_social\\_policy\\_equality/migrant\\_integration/indicators](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/migrant_integration/indicators)

<sup>41</sup> In het bijzonder de arbeidsparticipatie voor vrouwen en mannen in de leeftijdsgroep 20-64 jaar op 75% te brengen en een betere integratie van legale migranten, en het verhogen van de onderwijsniveaus, in het bijzonder door ernaar te streven de schooluitval onder 10% te brengen en door het aandeel van de bevolking in de leeftijdsgroep 30-34 jaar dat tertiair of gelijkwaardig onderwijs heeft voltooid op te trekken tot ten minste 40%. [Europese Raad, 17 juni 2010].

<sup>42</sup> Deze gegevens zijn afkomstig uit de arbeidskrachtenenquête van Eurostat en de bijbehorende EU-statistieken van inkomens en levensomstandigheden.

<sup>43</sup> COM(2011) 455 definitief en de daaropvolgende conclusies van de 3135<sup>e</sup> Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 13 en 14 december 2011. Ook is er een Eurobarometer-enquête inzake de integratie van migranten gepubliceerd: ([http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/quali/ql\\_5969\\_migrant\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/quali/ql_5969_migrant_en.pdf)).

<sup>44</sup> COM(2011) 735 definitief. De reacties op het Groenboek zijn beschikbaar op: [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting\\_public/0021/consulting\\_0021\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/0021/consulting_0021_nl.htm). Om dit debat te



migratie verder kan worden ontwikkeld zonder de doelstelling van Richtlijn 2003/86/EG, die het grondrecht op een gezinsleven beschermt, uit het oog te verliezen. Op basis van de reacties zal de Commissie een besluit nemen over de volgende stappen.

#### IV. DE BELEIDSREACTIE VAN DE EU OP DE MIGRATIEDRUK

Hoewel slechts 4% (27 465 van de 706 000<sup>45</sup>) van diegenen die de Libische burgeroorlog zijn ontvlucht, noordwaarts richting de EU is gereisd, heeft dit samen met de toenemende onregelmatige migratie vanuit Tunesië<sup>46</sup> en aan de Grieks-Turkse grens<sup>47</sup> en een fors toegenomen aantal asielzoekers aan de zuidelijke buitengrenzen van de EU<sup>48</sup>, tot gevolg gehad dat de migratiedruk op de EU verder is toegenomen<sup>49</sup> en niets wijst erop dat deze druk in de toekomst zal dalen<sup>50</sup>. De gevolgen van de Arabische lente<sup>51</sup>, met name in Italië maar ook op Malta, hebben er samen met de migratiestromen aan de Grieks-Turkse grens in 2011 toe geleid dat er serieus is nagedacht over hoe de EU deze migratiedruk het beste kan aanpakken en efficiënte inreismechanismen kan ontwikkelen om de migratie te reguleren en te beheren.

Onregelmatige migratie naar de EU is vaak riskant en in het geval van mensensmokkel of mensenhandel worden mensen vaak op weerzinwekkende wijze uitgebuit. Ook binnen de EU kunnen migranten van de ene op de andere dag hun legale status verliezen, bijvoorbeeld door te blijven nadat hun visum is verlopen of door niet terug te keren naar hun land van herkomst nadat hun asielverzoek is afgewezen. Voor de EU heeft het nemen van maatregelen tegen onregelmatige migratie altijd hoog op de agenda gestaan en in 2011 heeft de Raad verschillende conclusies<sup>52</sup> aangenomen over de bestrijding van onregelmatige migratie. De mededelingen van de Commissie van 4 mei<sup>53</sup> en 24 mei 2011<sup>54</sup> bevatten prioriteiten voor de beperking van onregelmatige migratie. Ook is in de mededelingen de onregelmatige

---

onderbouwen, heeft het Europees migratienetwerk ook een onderzoek verricht naar misbruik via schijnhuwelijken en ouderschapsverklaringen.

<sup>45</sup> *Humanitarian Emergency Response to the Libyan Crisis*, IOM, december 2011.

<sup>46</sup> Ongeveer 26 354 voornamelijk Tunesische vluchtelingen zijn op Lampedusa aangekomen (Bron: *Humanitarian Emergency Response to the Libyan Crisis*, IOM, december 2011).

<sup>47</sup> Volgens Frontex zijn er in 2011 meer dan 55 000 illegale grensoverschrijdingen geconstateerd aan de Grieks-Turkse landgrens in het Evros-gebied, een stijging van ongeveer 17% ten opzichte van 2010.

<sup>48</sup> Zo zijn volgens Eurostat in 2011 in Italië 34 115 asielverzoeken ingediend, een stijging van 239% ten opzichte van 2010, en op Malta 1 890 verzoeken, een stijging van 980% ten opzichte van 2010. Het aantal verzoeken van personen uit Tunesië nam met een factor 12 toe tot 6 335, waarvan het merendeel in Italië is ingediend.

<sup>49</sup> Volgens Frontex is het grootste deel van de illegale grensoverschrijdingen beperkt tot "hotspots" zoals de oostelijke Middellandse Zeeroute, met name aan de Grieks-Turkse landgrens, en de centrale Middellandse Zeeroute (respectievelijk 50% en 33% van het EU-totaal), plus in toenemende mate de westelijke Middellandse Zeeroute (bijna 10% van het totaal). De meeste opgepakte migranten kwamen uit Afghanistan. Met deze grotere stromen nam ook het aantal verzoeken om internationale bescherming toe. *Frontex Quarterly Report, uitgave 3, juli-september 2011*

<sup>50</sup> Zo wordt in het *ACP Observatory on Migration's Human Mobility Report 2011* geschat dat de bevolking in Afrika ten zuiden van de Sahara 802 miljoen inwoners telt en jaarlijks gemiddeld met 2,7% toeneemt. Volgens het verslag is meer dan twee derde van de bevolking jonger dan 25 jaar, hetgeen zal leiden tot een sterke toename van het deel van de potentiële beroepsbevolking dat waarschijnlijk zijn geluk in het buitenland zal gaan zoeken. Zie voor de bevolkingsprognoses voor Afrika ook *Eurostat Statistics in Focus, 19/2012* van 27 maart 2012.

<sup>51</sup> Zie MEMO/11/918 van 16 december 2011 voor een overzicht van alle maatregelen van de EU in reactie op de Arabische lente.

<sup>52</sup> Op 25 en 26 februari 2010, 3 juni 2010, 11 en 12 april 2011, 9 en 10 juni 2011 en onlangs in december 2011 op basis van een nota van het Poolse voorzitterschap (document 18302/11 van de Raad).

<sup>53</sup> COM(2011) 248 definitief.

<sup>54</sup> COM(2011) 291 definitief.

migratiesituatie uitvoerig behandeld, waarbij de samenstelling van de stromen, de aard en omvang van de gevolgen en de maatregelen en beste praktijken van de EU en haar lidstaten werden belicht. Hoewel het duidelijk is dat de situatie binnen de EU verschilt naargelang van de geografische en politieke omstandigheden, is het nu nodig de reeds bestaande processen en maatregelen die op EU-niveau zijn goedgekeurd, doeltreffender uit te voeren. De reactie van de EU moet op de verschillende problemen zijn toegesneden, maar de doelstellingen en de voor de EU en de lidstaten beschikbare middelen blijven dezelfde.

Dit is een gezamenlijke opgave voor de EU en haar lidstaten. Geen enkele lidstaat kan op eigen kracht het hoofd bieden aan deze problemen, maar toch moet elke lidstaat ervoor zorgen dat de overeengekomen maatregelen doeltreffend worden uitgevoerd. Daarom is de toegevoegde waarde van actie op EU-niveau, en van actie in samenwerking met onze partners, en met name onze burens, van wezenlijk belang. Ook is het van belang dat een strategische en brede aanpak van onregelmatige migratie wordt bepaald waar alle partijen achter staan en die leidt tot een doeltreffend beheer van de buitengrenzen van de EU met behulp van geschikte legale toegangskanalen tot het Europees grondgebied.

Bij migratie en mobiliteit gaat het er dus in de eerste plaats om het verkeer van personen in goede banen te leiden, met volledige inachtneming van de grondrechten. Dit vergt een dialoog en samenwerking met derde landen, om legale migratie en mobiliteit te vergemakkelijken en tegelijkertijd een doeltreffende aanpak van onregelmatige migratie en een effectief terugkeerbeleid te ontwikkelen. Bovendien moeten de buitengrenscontroles goed functioneren en moet er sprake zijn van solidariteit met de lidstaten die het zwaarst worden getroffen. Zonder dit alles zal de EU er niet in slagen meer mogelijkheden te bieden voor legale migratie en mobiliteit. En zonder dit alles kunnen het vrije verkeer en de interne veiligheid binnen de EU niet worden beschermd. De legitimiteit van elk beleidskader staat of valt hiermee. Zoals hierna zal blijken, kan het bestaande acquis samen met de in 2011 ingediende initiatieven, mits doeltreffend uitgevoerd, de EU de nodige instrumenten geven om het hoofd te bieden aan deze uitdagingen.

Onder leiding van het Poolse voorzitterschap van de Raad van de EU zijn bij verschillende gelegenheden de laatste ontwikkelingen op het gebied van onregelmatige migratie besproken ter voorbereiding van een reeks voorstellen voor mogelijke gemeenschappelijke acties<sup>55</sup>. In samenwerking met de Commissie en de lidstaten heeft het Deense voorzitterschap het werk vervolgens voortgezet en een coherente reactie uitgewerkt die is uitgemond in het stappenplan *EU-optreden inzake de migratiedruk – een strategische reactie*<sup>56</sup>. Dit stappenplan is door de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken in april 2012 goedgekeurd. De bijdrage van de Commissie aan de ontwikkeling van dit stappenplan wordt uiteengezet in punt IV.6.

#### **IV.1 Dialogen over migratie, mobiliteit en veiligheid<sup>57</sup>**

Als onderdeel van de totaalaanpak van migratie en mobiliteit is op 6 en 13 oktober 2011 met respectievelijk Tunesië en Marokko een dialoog begonnen over migratie, mobiliteit en veiligheid, die moet uitmonden in mobiliteitspartnerschappen en zijn de nodige voorbereidende werkzaamheden verricht voor het aangaan van de dialoog met Egypte. Soortgelijke dialogen met andere zuidelijke Middellandse Zeelanden, met name met Libië,

---

<sup>55</sup> Document 18302/11 van de Raad.

<sup>56</sup> Document 8714/1/12 van de Raad.

<sup>57</sup> Zie ook COM(2011) 292 definitief.

zullen volgen zodra de politieke situatie het toelaat. In deze dialogen kunnen de EU en de partnerlanden alle aspecten van hun mogelijke samenwerking bij het beheer van de migratiestromen en het verkeer van personen bespreken onder meer met het oog op het aangaan van mobiliteitspartnerschappen. Bij deze dialogen wordt het beginsel van voorwaardelijkheid toegepast teneinde de partners ertoe aan te zetten zich daadwerkelijk in te zetten om illegale migratiestromen te voorkomen, hun grenzen doeltreffend te beheren en samen te werken bij de terugkeer en overname van onregelmatige migranten.

Ook is het tijd om opnieuw naar het voorstel te kijken dat de Commissie begin 2011 heeft ingediend – en waarvan nota is genomen in de conclusies van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van 25 februari 2011 – voor het aangaan van een dialoog met Turkije.

Sinds 2008 worden dergelijke dialogen over de gezamenlijke aanpak van mobiliteit en daarmee verband houdende veiligheidsaspecten gevoerd met de landen van de westelijke Balkan. Het proces is gebaseerd op stappenplannen die op de afzonderlijke landen zijn toegesneden met ijkpunten zoals de beveiliging van documenten, de versterking van de capaciteit op het gebied van migratie- en grensbeheer en terugkeer en de strijd tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad, terrorisme en corruptie. Na de afschaffing van de visumplicht heeft de Commissie intensief met landen van de westelijke Balkan samengewerkt om het misbruik van de visumvrije regeling te voorkomen en te verhelpen. De betrokken landen hebben een reeks gerichte maatregelen getroffen om dit misbruik aan te pakken.

Evenzo zijn er concrete voorstellen gedaan om de politieke en operationele samenwerking op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken tussen de EU en haar oostelijke partners verder te versterken<sup>58</sup>. Specifieke prioriteiten betroffen de consolidering van de bestaande kaders voor dialoog en samenwerking, onder meer door de vaststelling van de beginselen voor die samenwerking, en het analyseren van de geboekte vooruitgang. Vervolgens kunnen richtsnoeren worden voorgesteld voor een verdere versterking van de samenwerking en inzake de thematische prioriteiten van deze samenwerking<sup>59</sup>.

## **IV.2 Steun aan Griekenland**

Omdat er zo veel onregelmatige migratie is aan de landgrens tussen Griekenland en Turkije, is veel politieke en materiële steun verleend voor het verscherpen van de controles aan deze grens. De steun is hoofdzakelijk gecoördineerd door Frontex, dat Griekenland ook heeft bijgestaan via het Attica-project voor de opbouw van capaciteit bij de Griekse politie op het gebied van terugkeer. De Commissie heeft actief samengewerkt met de Griekse autoriteiten en Griekenland regelmatig bezocht om de voortgang bij de tenuitvoerlegging van het actieplan te meten en vervolgens verslag uit te brengen aan de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken.

Omdat Griekenland snel vooruitgang moet boeken bij de tenuitvoerlegging van het in september 2010 aangenomen actieplan betreffende de hervorming van het asielstelsel en migratiebeheer<sup>60</sup>, heeft het Buitengrenzenfonds aanzienlijke financiële steun<sup>61</sup> verleend, en zal

---

<sup>58</sup> Armenië, Azerbeidzjan, Wit-Rusland, Georgië, Moldavië en Oekraïne. Zie COM(2011) 564 definitief.

<sup>59</sup> De Raad Justitie en Binnenlandse Zaken heeft de conclusies in december 2011 aangenomen.

<sup>60</sup> MEMO/10/450 van 27 september 2010. In de kwartaalverslagen van de taskforce Griekenland wordt dit actieplan in de bredere context van de overige technische bijstand aan Griekenland geplaatst.

het dit blijven doen, voor de verbetering van het grensbeheer, met name voor de oprichting van moderne screening- en opvangfaciliteiten in het Evros-gebied aan de Grieks-Turkse landgrens. Ook is een hoge prioriteit toegekend aan de versterking van de capaciteit van Griekenland om te zorgen voor de terugkeer van onregelmatige migranten naar hun land van herkomst volgens de in de terugkeerrichtlijn (Richtlijn 2008/115/EG) vastgestelde normen. Ook hiervoor is aanzienlijke financiële steun<sup>62</sup> verleend: uit het Terugkeerfonds is geld beschikbaar gesteld voor gedwongen terugkeeroperaties en de invoering en tenuitvoerlegging van vrijwillige terugkeerprogramma's. Ook zijn er via het fonds maatregelen gefinancierd ter versterking van de operationele capaciteit van Griekenland inzake terugkeer en de omzetting van de terugkeerrichtlijn. De Commissie heeft Griekenland ideeën aangereikt, en zal dat blijven doen, om de beschikbare steun zo goed mogelijk te besteden, bijvoorbeeld door samen te werken met organisaties als de IOM.

Deze maatregelen zouden echter op zich niet toereikend zijn zonder een gelijktijdige intensivering van de samenwerking met de directe buurlanden, en met name Turkije. Het sluiten van de overnameovereenkomst met de Turkse autoriteiten en het verkrijgen van de garantie dat zij zich zullen inzetten voor de bestrijding van onregelmatige migratie blijven dan ook hoog op de prioriteitenlijst staan (zie ook punt IV.1).

Ook bij de hervorming van zijn asielstelsel heeft Griekenland (financiële<sup>63</sup>) steun gekregen van de Commissie, de lidstaten, het EASO en de UNHCR; er hebben zich een aantal positieve ontwikkelingen voorgedaan. Zo is er nieuwe asielwetgeving vastgesteld, is er een nieuwe onafhankelijke asieldienst opgericht, evenals een dienst voor eerste opvang en een beroepsinstantie, is de achterstand in de behandeling van asielverzoeken weggewerkt en heeft het EASO een operationeel plan ontwikkeld om met ingang van mei 2011 asielondersteuningsteams in te zetten. Er blijft evenwel grote bezorgdheid bestaan, onder meer over de ongeschikte opvangvoorzieningen, met name in het Evros-gebied. De Griekse autoriteiten wordt verzocht deze problemen snel op te lossen en de grondrechten van de betrokken personen te eerbiedigen.

### IV.3 De beveiliging van de buitengrenzen van de EU

Andermaal is de toegevoegde waarde van Frontex gebleken bij het vergemakkelijken van de operationele samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van grensbeveiliging en terugkeer, met name bij het ondersteunen van de Griekse autoriteiten, onder meer door middel van een RABIT<sup>64</sup>, bij de grens van Griekenland met Turkije en bij operaties op de Middellandse Zee. De begroting van Frontex is met 30 miljoen EUR verhoogd om het agentschap in staat te stellen zijn operationele capaciteit verder uit te breiden.

De wijziging van de oprichtingsverordening<sup>65</sup> van Frontex heeft tot een aantal belangrijke veranderingen geleid. Zo kan het agentschap nauwer samenwerken met derde landen, onder

---

<sup>61</sup> Griekenland heeft in de periode 2007-2011 119 miljoen EUR ontvangen en daarnaast is voor 2012 44,7 miljoen EUR uitgetrokken.

<sup>62</sup> Griekenland heeft in de periode 2008-2011 52,2 miljoen EUR ontvangen en daarnaast is voor 2012 37,3 miljoen EUR uitgetrokken.

<sup>63</sup> In de periode 2008-2011 heeft Griekenland 35,5 miljoen EUR ontvangen (met inbegrip van noodhulp voor diezelfde periode) en daarnaast is voor 2012 4 miljoen EUR uitgetrokken.

<sup>64</sup> Snelle grensinterventieteams die zijn opgericht bij Verordening (EG) 863/2007 van de Raad. Zie ook het *RABIT Operation 2010 Evaluation Report* van Frontex van augustus 2011.

<sup>65</sup> Verordening (EU) nr. 1168/2011 van 25.10.2011.

meer door technische bijstand te verlenen<sup>66</sup>, en kunnen er Europese grenswachtteams worden ingezet. Daarnaast is een grondrechtenfunctionaris aangesteld en een adviesforum voor de grondrechten opgericht, om ervoor te zorgen dat de grondrechten in alle Frontex-activiteiten worden geëerbiedigd. De lidstaten wordt verzocht operationele informatie te blijven delen en te blijven samenwerken met elkaar en met Frontex om het aantal dodelijke slachtoffers op zee en het aantal illegale immigranten die de EU ongemerkt binnenkomen, te verminderen.

Verder zal de goedkeuring van de rechtsgrond van een Europees Agentschap voor het operationeel beheer van grootschalige IT-systemen op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht<sup>67</sup>, zodra het agentschap eind 2012 volledig operationeel wordt, zorgen voor een continue, ononderbroken uitwisseling van gegevens tussen de bevoegde nationale diensten via EURODAC, het visuminformatiesysteem (VIS) en het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II). Het agentschap zal niet alleen verantwoordelijk zijn voor het beheer van deze systemen, maar ook voor de ontwikkeling en het operationele beheer ervan en voor andere grootschalige IT-systemen die zijn gebaseerd op titel V van het VWEU.

Wat de toekomst betreft, heeft de Commissie haar voorstel ingediend voor de oprichting van het Europees grensbewakingssysteem (Eurosur<sup>68</sup>), dat tot doel heeft de buitengrens van het Schengengebied (met name de zuidelijke zeegrens en de oostelijke landgrens) vanaf 2013 strenger te bewaken. Daarnaast heeft de Commissie haar visie<sup>69</sup> gepresenteerd op de nieuwe generatie grensbeheer waarbij gebruik wordt gemaakt van nieuwe technologieën om het passeren van grenzen door personen die vaak naar de EU reizen, te vergemakkelijken en om grensovergangen beter te controleren. Dit initiatief "slimme grenzen" bestaat voornamelijk uit een inreis-/uitreisysteem (EES) en een programma voor geregistreerde reizigers (RTP). De Commissie is van plan op basis van een uitgebreide effectbeoordeling in 2012 wetsvoorstellen in te dienen voor een EES en een RTP na overleg met het Europees Parlement, de Raad en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming.

#### **IV.4 Een gemeenschappelijk visumbeleid van de EU**

In 2011<sup>70</sup> zijn ongeveer 12,7 miljoen Schengenvisa afgegeven. Naar verwachting zal dit aantal in de komende jaren toenemen. Met de invoering van het visuminformatiesysteem (VIS) in Noord-Afrika op 11 oktober 2011, en een gefaseerde invoering wereldwijd, worden aanvragen veel sneller behandeld en wordt diefstal van identiteit doeltreffender aangepakt. Sinds de ingebruikneming van het systeem waren tot eind 2011 bijna 300 000 visumaanvragen in het systeem opgeslagen. Voor ongeveer 243 000 aanvragen werd besloten een visum af te geven. 38 000 aanvragen zijn afgewezen. De meeste aanvragen kwamen uit Marokko (ongeveer 74 000), Algerije (ongeveer 71 000), Tunesië (ongeveer 29 000) en Egypte (ongeveer 23 000). Meer dan 50% van alle aanvragen is behandeld door Frankrijk

---

<sup>66</sup> Bijvoorbeeld via het netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen (ILO), dat sinds de goedkeuring van Verordening nr. (EU) 493/2011 van 5.4.2011 bij de Frontex-operaties is betrokken.

<sup>67</sup> Verordening (EU) nr. 1077/2011 van 25.10.2011.

<sup>68</sup> COM(2011) 873 definitief.

<sup>69</sup> COM(2011) 680 definitief.

<sup>70</sup> Met een dergelijk visum kan de houder gedurende een periode van ten hoogste drie maanden per periode van zes maanden in de EU verblijven. In 2011 is het hoogste aantal Schengenvisa, ongeveer 41% van het totaal, afgegeven in de Russische Federatie.

(ongeveer 116 000) en door Spanje (ongeveer 44 000). Ongeveer 500 personen hadden meerdere aanvragen ingediend, die allemaal zijn afgewezen<sup>71</sup>.

Een van de in mei 2011 voorgestelde wijzigingen van Verordening 539/2001<sup>72</sup> betrof de invoering van een visumvrijwaringsclausule dat als laatste redmiddel kan worden gebruikt. De voorgestelde wijzigingen waren ten dele het gevolg van de plotselinge en aanzienlijke toename van het aantal ongegronde asielaanvragen na de invoering van de visumversoepeling met de Balkanlanden in november 2009.

Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt bij de onderhandelingen over een visumversoepelingsovereenkomst met Kaapverdië en bij de verbetering van de bestaande visumversoepelingsovereenkomsten met Moldavië, de Russische Federatie en Oekraïne.<sup>73</sup> De onderhandelingen met Oekraïne zijn in december 2011 afgerond<sup>74</sup>. De Commissie zal de visumversoepelingsovereenkomsten blijven gebruiken om contacten tussen mensen te bevorderen, ook in het kader van het oostelijk partnerschap<sup>75</sup> en in de toekomst in het zuidelijke Middellandse Zeegebied. De dialoog inzake visumversoepeling met Kosovo<sup>76</sup> is gestart en de dialogen met Moldavië, de Russische Federatie en Oekraïne worden voortgezet.

#### IV.5 Schengengovernance

In het Schengengebied zijn de controles aan de binnengrenzen afgeschaft, waardoor ruim 400 miljoen Europeanen in 26 landen gemakkelijker kunnen reizen. Dit maakt Schengen tot een van de belangrijkste pijlers van de EU. Door de toestroom van Tunesische onderdanen met een in Italië<sup>77</sup> afgegeven tijdelijke vergunning naar andere lidstaten, met name naar Frankrijk, en het plan van Denemarken om grenscontroles in te voeren, is Schengen echter onder druk komen te staan en is duidelijk geworden dat de Schengengovernance moet worden verbeterd. Om de werking van Schengen te verbeteren, heeft de Commissie voorstellen<sup>78</sup> ingediend om de evaluatie en het toezicht op de uitvoering van de Schengenregels aan te scherpen zodat het huidige mechanisme wordt omgezet in een effectief preventie-instrument.

---

<sup>71</sup> Voor 2012 (tot eind april) zijn de cijfers als volgt: ongeveer 453 900 visumaanvragen, waarvan er ongeveer 368 400 zijn gehonoreerd en 63 000 afgewezen. De meeste aanvragen kwamen uit Algerije (ongeveer 122 000), Marokko (ongeveer 119 000), Egypte (ongeveer 41 000) en Tunesië (ongeveer 39 000). Meer dan 50% van alle aanvragen is behandeld door Frankrijk (ongeveer 185 000) en door Spanje (ongeveer 78 000). Ongeveer 3 000 personen hadden meerdere aanvragen ingediend, die allemaal zijn afgewezen.

<sup>72</sup> COM(2011) 290 definitief - Voorstel voor een verordening tot wijziging van Verordening (EG) nr. 539/2001 tot vaststelling van de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit moeten zijn van een visum en de lijst van derde landen waarvan de onderdanen van deze plicht zijn vrijgesteld.

<sup>73</sup> Het actieplan inzake visumversoepeling is op 24 januari 2011 aan Moldavië gepresenteerd, en op 22 november 2010 aan Oekraïne. In beide actieplannen zijn ijkpunten op het gebied van migratie en asiel opgenomen.

<sup>74</sup> Gezamenlijke verklaring van de topontmoeting Oekraïne-EU, 19 december 2011.

<sup>75</sup> COM(2011) 564 definitief.

<sup>76</sup> Deze verwijzing laat de standpunten over de status van Kosovo onverlet, en is in overeenstemming met Resolutie 1244/1999 van de VN-Veiligheidsraad en het advies van het Internationaal Gerechtshof over de onafhankelijkheidsverklaring van Kosovo. Alle latere verwijzingen naar Kosovo dienen eveneens in deze zin te worden begrepen.

<sup>77</sup> Geschat wordt dat ongeveer 12 000 vergunningen door de Italiaanse autoriteiten zijn afgegeven en vervolgens vernieuwd. Hoewel bekend is dat veel Tunesische onderdanen daarna naar andere lidstaten zijn doorgereisd, met name naar Frankrijk, is het werkelijke aantal onbekend.

<sup>78</sup> COM(2011) 559 definitief.

Daarnaast is een mechanisme<sup>79</sup> voorgesteld voor de herinvoering van controles aan de binnengrenzen als uiterste maatregel. Dit mechanisme dient enkel in uitzonderlijke omstandigheden te worden gebruikt en dient ervoor te zorgen dat de EU op gecoördineerde wijze kan reageren om de werking en integriteit van het Schengengebied als een gemeenschappelijk goed te beschermen.

Ook zijn diverse wijzigingen<sup>80</sup> van de Schengengrenscodes voorgesteld. Volgens de Commissie zorgen deze wijzigingen voor meer duidelijkheid en maken zij de huidige tekst minder vatbaar voor uiteenlopende interpretaties. Tegelijkertijd worden met deze wijzigingen de praktische problemen die aan het licht zijn gekomen, verholpen en worden de grondrechten beter beschermd. In het najaar van 2011 zijn er vorderingen gemaakt met de onderhandelingen en naar verwachting zullen de wijzigingen in de loop van 2012 worden goedgekeurd.

Om te zorgen voor een coherente uitvoering en interpretatie van de Schengenregels heeft de Commissie voorts, in overleg met deskundigen van de lidstaten, richtsnoeren opgesteld voor de afgifte van tijdelijke verblijfsvergunningen en reisdocumenten aan niet-EU-burgers en voor politiematregelen in de grensstreken. Deze richtsnoeren zullen naar verwachting in 2012 worden gepresenteerd.

Nu de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken daar in december 2011 mee heeft ingestemd, is de Commissie voornemens regelmatig verslag uit te brengen over de werking van de Schengensamenwerking. Dit verslag kan als uitgangspunt dienen voor een politiek debat in de Raad en in het Europees Parlement. Het eerste verslag is in mei 2012 gepubliceerd<sup>81</sup>.

Positieve ontwikkelingen waren de officiële toetreding van Liechtenstein<sup>82</sup> tot Schengen, de aanwijzing van de oblast Kaliningrad als in aanmerking komend gebied voor klein grensverkeer<sup>83</sup> en de door Bulgarije en Roemenië geboekte vooruitgang met het oog op hun toetreding tot Schengen<sup>84</sup>.

#### **IV.6 Volgende stappen: een controleerbaar stappenplan**

Zoals uit de eerdere hoofdstukken blijkt, beschikt de EU al over een aantal instrumenten om onregelmatige migratie te beperken, waarin niet alleen voor Frontex maar ook voor Europol en het EASO een belangrijke rol is weggelegd. Er is dus geen behoefte aan nieuwe structuren of mechanismen. Het is belangrijker de reeds bestaande processen en maatregelen waarover op EU-niveau overeenstemming is bereikt, doeltreffender uit te voeren. Deze moeten optimaal worden benut en de lidstaten wordt dringend verzocht nauw met de Commissie samen te werken om ervoor te zorgen dat dit gebeurt.

In aansluiting op de eerder genoemde uitvoerige discussies in de Raad in 2011, met name tijdens het Poolse voorzitterschap, is de koers nu bepaald in één samenhangend kader, namelijk het stappenplan *EU-optreden inzake de migratiedruk – een strategische reactie*. In

---

<sup>79</sup> COM(2011) 560 definitief.

<sup>80</sup> COM(2011) 118 definitief.

<sup>81</sup> COM(2012) 230 final.

<sup>82</sup> Besluit 2011/842/EU van de Raad van 13.12.2011.

<sup>83</sup> Verordening (EU) nr. 1342/2011 van 13.12.2011. Bepaalde Poolse administratieve districten in het in aanmerking komende grensgebied zijn ook opgenomen.

<sup>84</sup> 3135<sup>e</sup> zitting van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 13 en 14 december 2011 in Brussel.

dit stappenplan, dat onder het Deense voorzitterschap is opgesteld, zijn duidelijke doelstellingen en meetbare prioriteiten vastgelegd. Mede op basis van de door de lidstaten vastgestelde prioriteiten en ervan uitgaande dat deze enkel kunnen worden verwezenlijkt met een strategische en holistische aanpak op EU-niveau, heeft de Commissie de volgende vijf prioriteiten aangedragen voor de opstelling van dit stappenplan:

1) concrete solidariteit tussen de lidstaten, met name met die landen die het zwaarst worden getroffen, waarbij tegelijkertijd wordt gewaarborgd dat de lidstaten al het nodige doen om hun buitengrenzen doeltreffend te beheren;

2) een grotere operationele rol van EU-agentschappen (met name Frontex, Europol en het EASO);

3) meer mogelijkheden om derde landen ertoe te bewegen doeltreffender op te treden en met de EU samen te werken bij het voorkomen van onregelmatige migratie en het overnemen<sup>85</sup> van onregelmatige migranten met volledige eerbiediging van hun grondrechten. Dit kan worden bereikt door middel van sterkere stimulansen en beloningen voor samenwerking en door middel van een dialoog en partnerschap waarin alle aspecten van migratiebeheer aan de orde komen;

4) voldoende financiële middelen, onder meer via het toekomstige Fonds voor asiel en migratie<sup>86</sup>, en

5) volledige omzetting en benutting van het bestaande acquis, met name de terugkeerrichtlijn<sup>87</sup> – waarbij de nadruk moet blijven liggen op vrijwillige terugkeer, herintegratie en het toezicht op de waarborging van de grondrechten – en de richtlijn betreffende sancties tegen werkgevers<sup>88</sup>, alsmede vooruitgang op het gebied van de reeds ingediende voorstellen ter zake, namelijk de voorstellen over seizoenarbeiders en over Eurosur.

De door de Commissie voorgestelde aanpak is grotendeels overgenomen in het stappenplan dat de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken in april 2012 heeft goedgekeurd.

## V. INTERNATIONALE BESCHERMING VOOR DE 21<sup>E</sup> EEUW

De EU biedt van oudsher bescherming aan degenen die dat nodig hebben en zal dit blijven doen, overeenkomstig haar internationale verplichtingen. De verwezenlijking van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel in 2012 blijft, ook voor veel lidstaten, een van de belangrijkste prioriteiten en op dit gebied is enige vooruitgang geboekt. Na uitvoerige en vaak moeilijke onderhandelingen met de medewetgevers is een politiek akkoord bereikt over de uitbreiding van het toepassingsgebied van de richtlijn langdurig ingezetenen tot personen die internationale bescherming genieten<sup>89</sup> en over de herschikking van de erkenningsrichtlijn<sup>90</sup>. Ook is na de indiening van de gewijzigde voorstellen in juni 2011 vooruitgang geboekt met de procedurerichtlijn en de richtlijn opvangvoorwaarden. Minder vooruitgang is geboekt bij

---

<sup>85</sup> Zie COM(2011) 76 definitief voor een evaluatie van de EU-overnameovereenkomsten.

<sup>86</sup> COM(2011) 751 definitief.

<sup>87</sup> Richtlijn 2008/115/EG van 16.12.2008.

<sup>88</sup> Richtlijn 2009/52/EG van 18.6.2009.

<sup>89</sup> Zie voetnoot 2.

<sup>90</sup> Richtlijn 2011/95/EU van 13.12.2011.



de onderhandelingen over de herschikking van de Dublin-verordening en van de Eurodac-verordening, die in 2011 bijna het hele jaar hebben stilgelegen. Om de onderhandelingen vlot te trekken, dringt de Commissie erbij het Europees Parlement en de Raad op aan om zich constructief op te stellen zodat een billijk en evenwichtig compromis kan worden bereikt dat voor alle betrokken partijen aanvaardbaar is en tot meer harmonisatie leidt. De Commissie heeft zich bereid verklaard met een voorstel te komen waarin de toegang van de wetshandhavingsinstanties tot Eurodac wordt geregeld, als daarmee werkelijke vooruitgang bij de onderhandelingen over het gehele pakket kan worden geboekt.

Het EASO is sinds medio 2011 operationeel en in juni 2012 zal het bureau een activiteitenverslag over zijn eerste jaar presenteren. Naast het verlenen van steun aan Griekenland, heeft het EASO zich met name toegelegd op het werven van personeel, het opzetten van de noodzakelijke structuren op Malta en het uitwerken van de mogelijkheden voor praktische samenwerking, zoals het Europees asielformulier. Naar verwachting zullen de formele onderhandelingen over de deelname van de geassocieerde landen, waaronder Noorwegen, aan de activiteiten van het EASO in de eerste helft van 2012 worden afgerond. Het EASO moet uiterlijk medio 2012 onafhankelijk worden en daarbij volledig gebruik maken van de maatregelen en instrumenten voor praktische samenwerking die in de oprichtingsverordening<sup>91</sup> worden aangereikt. Evenzo moeten de lidstaten het EASO ondersteunen door structureel, en niet alleen in geval van bijzondere druk, geschikte deskundigen en middelen ter beschikking te stellen.

Solidariteit blijft een essentieel onderdeel van het asielbeleid van de EU. Met de mededeling over versterkte solidariteit binnen de EU op het gebied van asiel<sup>92</sup> wordt getracht de praktische, technische en financiële samenwerking tussen de lidstaten te versterken, waarbij wordt toegewerkt naar een betere taakverdeling en een beter beheer van het asielsysteem. Alle actoren, met name de lidstaten, wordt verzocht constructief mee te werken aan de follow-up van deze mededeling. Wat bestaande acties betreft, zal de Commissie, nu is afgesproken met de tweede fase van het EU-project<sup>93</sup> inzake hervestiging vanuit Malta (Eurema) te beginnen, het project grondig evalueren om na te gaan hoe hervestiging verder kan worden ontwikkeld.

Ook derde landen profiteren van de EU-solidariteit op het gebied van asiel: een nieuwe prioriteit in het kader van de totaalaanpak van migratie en mobiliteit betreft nauwere samenwerking met betrokken derde landen waarvan de asielstelsels in overeenstemming moeten worden gebracht met de internationale normen. Regionale beschermingsprogramma's zijn belangrijke instrumenten voor de verwezenlijking van deze doelstelling<sup>94</sup>. Een ander aspect betreft de hervestiging<sup>95</sup> binnen de EU in samenwerking met derde landen. Derhalve is de Commissie verheugd over het besluit van de Raad en het Parlement om gemeenschappelijke EU-hervestigingsprioriteiten voor 2013 vast te stellen, waarmee de weg

---

<sup>91</sup> Verordening (EU) nr. 439/2010 van 19.5.2010.

<sup>92</sup> COM(2011) 835 definitief.

<sup>93</sup> In de tweede fase wordt voor de periode 2011-2012 gestreefd naar hervestiging van meer dan 360 vluchtelingen.

<sup>94</sup> In december 2011 is begonnen met de uitvoering van een nieuw regionaal beschermingsprogramma in Noord-Afrika (Egypte, Tunesië en, zo mogelijk, Libië).

<sup>95</sup> In de loop van 2011 zijn ongeveer 3 000 vluchtelingen hervestigd in de EU-lidstaten, waarvan er tien jaarlijkse hervestigingsprogramma's hebben.

wordt geëffend voor nieuwe regels betreffende de financiële steun die EU-lidstaten via het Europees Vluchtelingenfonds<sup>96</sup> ontvangen.

Niet-begeleide minderjarigen, en niet alleen die minderjarigen die asiel hebben aangevraagd, blijven een prioriteit in het kader van het actieplan niet-begeleide minderjarigen (2010 – 2014)<sup>97</sup>. In 2011 hebben ten minste 11 800 niet-begeleide minderjarigen asiel aangevraagd<sup>98</sup>, meer dan in 2010 (ongeveer 10 700). Over de aantallen niet-begeleide minderjarigen die niet in asielsystemen geregistreerd staan, is minder bekend<sup>99</sup>. Naast de opname van specifieke acties voor niet-begeleide minderjarigen in de richtlijn ter bestrijding van mensenhandel (zie hierna), het voorstel voor technische wijzigingen aan de Schengengrenscode<sup>100</sup> en de door het EASO te ondernemen acties, met name met betrekking tot leeftijdsbepaling, wordt tevens de nadruk gelegd op een permanente dialoog en nauwe samenwerking met de landen van herkomst en doorreis. Een tussentijdse evaluatie van de tenuitvoerlegging van het actieplan zal in 2012 worden gepresenteerd.

De strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel blijft ook een prioriteit. Ook in dit geval zijn er vanwege de aard van het onderwerp weinig gegevens beschikbaar<sup>101</sup>, maar er zijn aanwijzingen dat de mensenhandel toeneemt. Nu de richtlijn inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan<sup>102</sup> is vastgesteld, zal de Commissie, met steun van de EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel, haar geïntegreerde strategie voor de bestrijding van mensenhandel in 2012 voorstellen, waarin de nadruk ligt op concrete acties om dit fenomeen doeltreffender aan te pakken, en zo alle mogelijkheden van deze richtlijn te benutten. Ook zullen in dit verband in 2012 de resultaten worden gepresenteerd van een initiatief dat in 2011 door de Commissie is opgestart om betrouwbare en vergelijkbare gegevens te verkrijgen over mensenhandel. Naar aanleiding van het eerste uitvoeringsverslag over het actiegericht document inzake de het versterken van de externe dimensie van de EU met betrekking tot de bestrijding van de mensenhandel<sup>103</sup> en overeenkomstig de daaropvolgende aanbevelingen van de Raad, is en blijft dit onderwerp een vast onderdeel van alle relevante EU-overeenkomsten en strategische partnerschappen met derde landen, alsook van alle politieke dialogen over migratie en mobiliteit. Capaciteitsopbouw is een essentieel onderdeel van het externe optreden van de EU op dit gebied. Hetzelfde geldt voor de naleving van internationale normen op dit gebied, met name de ratificatie en tenuitvoerlegging van het VN-verdrag tegen grensoverschrijdende

---

<sup>96</sup> Persmededeling van de Raad 6838/12 van 8 maart 2012 inzake gemeenschappelijke EU-hervestigingsprioriteiten voor 2013 en nieuwe regels betreffende de financiële steun.

<sup>97</sup> COM(2010) 213 definitief.

<sup>98</sup> Hierin zijn geen cijfers voor Spanje en Polen opgenomen, omdat deze bij het uitbrengen van dit verslag niet beschikbaar waren. In 2010 bevonden zich 15 niet-begeleide minderjarigen in Spanje en 230 in Polen.

<sup>99</sup> In tabel 10 van het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie staan enkele ramingen.

<sup>100</sup> COM(2011) 118 definitief.

<sup>101</sup> Beschikbare gegevens over het aantal verblijftitels dat aan slachtoffers van mensenhandel is afgegeven, worden thans door Eurostat geregistreerd. Zo zijn er in 2010 in Italië 462 titels afgegeven, in Nederland 304 en in België 108. Bepaalde aantallen worden ook door de lidstaten meegedeeld op de website van de Commissie over de bestrijding van mensenhandel, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>. Met name Oostenrijk en Hongarije constateerden een toename van de smokkel in 2011. Volgens het Jaarboek 2010 van het ICMPD zijn in 2010 350 personen ontdekt die naar Hongarije werden gesmokkeld, en 6 664 personen die naar Oostenrijk werden gesmokkeld.

<sup>102</sup> Richtlijn 2011/36/EU van 5.4.2011.

<sup>103</sup> Document 12401/11 van de Raad.

georganiseerde misdaad en de bijbehorende protocollen inzake mensenhandel en de smokkel van migranten.

## **VI. SLOTOPMERKINGEN: EEN KADER VOOR EEN GEZAMENLIJKE AANPAK VAN GEMEENSCHAPPELIJKE UITDAGINGEN**

Migratie is en blijft essentieel voor de vooruitgang van de EU, niet alleen in economische zin, maar ook wat betreft de sociale en culturele aspecten van onze samenlevingen. Uiteraard heeft migratie ook geleid tot bepaalde percepties die bespreekbaar moeten worden gemaakt door middel van een open en evenwichtig debat, zonder dat anti-immigratie retoriek de boventoon voert. Hoewel de schaduwzijden van migratie vaak uitgebreid in het nieuws komen, mogen de positieve bijdragen die door migratie aan de verdere groei en welvaart van de EU worden geleverd en zullen moeten worden geleverd, niet worden vergeten. Doeltreffende integratie komt onze steeds diverser wordende samenlevingen ten goede en kan enkel worden gerealiseerd door het begrip en de houding van onze samenlevingen ten opzichte van migranten te verbeteren en door migranten te stimuleren volledig deel te nemen aan de samenleving waarin zij wonen.

Een samenhangend EU-migratiebeleid moet ervoor zorgen dat EU-burgers erop vertrouwen dat migratie doeltreffend wordt beheerd om in de behoeften van de EU te voorzien, in partnerschap met derde landen en met volledige eerbiediging van de grondrechten en de fundamentele vrijheden. De karikatuur van een zogenaamd "Fort Europa" geeft een verkeerd beeld van het EU-beleid. Maar de EU is wel verplicht ervoor te zorgen dat de grenzen van Europa veilig zijn en dat geschikte legale kanalen bestaan om de EU binnen te komen. Dit kan enkel worden bereikt door middel van een voortdurende positieve inzet van de EU, haar instellingen en haar lidstaten, en van het bredere maatschappelijke middenveld, met inbegrip van verenigingen van migranten, plus het bedrijfsleven en de vakbonden, om tot een beleid te komen waarmee in de behoeften van de EU wordt voorzien en aan diegenen die bescherming nodig hebben, een veilig toevluchtsoord wordt geboden. Het is duidelijk dat de EU niet geïsoleerd kan opereren; de dialoog met de buitenwereld is van essentieel belang om onder meer te wijzen op de voordelen van migratie naar de EU. De Commissie is dan ook van mening dat de EU haar externe migratiebeleid verder moet versterken. De totaalaanpak van migratie en mobiliteit biedt hiervoor het overkoepelende kader.

Er is al veel bereikt sinds in 1999 de eerste aanzet werd gegeven tot de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid en de EU beschikt thans over een uitgebreid instrumentarium dat in de meeste behoeften kan voorzien. Deze instrumenten moeten echter doeltreffender en consequenter worden gebruikt. Uit de historische gebeurtenissen die zich in 2011 hebben afgespeeld, is gebleken dat er passende maatregelen nodig zijn om op dynamische wijze te kunnen reageren en dat zich bepaalde moeilijkheden voordoen bij de uitvoering van het EU-migratiebeleid. De Commissie heeft hierop gereageerd, en zal dit blijven doen, onder meer door voorstellen te doen over hoe deze problemen in de toekomst het best kunnen worden aangepakt.

Evenals in de hierboven beschreven maatregelen wordt in het voorstel voor een Verordening tot oprichting van een Fonds voor asiel en migratie<sup>104</sup> duidelijk gemaakt hoe de middelen kunnen worden gebruikt om EU-acties op zowel de korte als de lange termijn te steunen en te

---

<sup>104</sup> COM(2011) 751 definitief.

bevorderen, waarbij de nadruk van dit Fonds ligt op mensenstromen en geïntegreerd migratiebeheer.

De Commissie ziet uit naar het debat in het Europees Parlement en de Raad over dit verslag en hoopt nadere invulling te geven aan het *EU-optreden inzake de migratiedruk – een strategische reactie*.