



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 1.8.2012
COM(2012) 427 final

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

over de ontwikkeling van het Europees migratienetwerk

{SWD(2012) 240 final}

I. INLEIDING

Vier jaar na de vaststelling van de rechtsgrondslag¹, is het nu tijd om de balans op te maken van de vorderingen van het Europees migratienetwerk (hierna “EMN” genoemd) en te beoordelen hoe dit instrument dient te evolueren, onder meer in het kader van het volgende meerjarige financiële kader na 2013.

Het EMN² is officieel opgezet met Besluit 2008/381/EG van de Raad en heeft als doel actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie over migratie en asiel te verstrekken, om de beleidsvorming in de EU op dit gebied te ondersteunen. Het EMN doet dit via een netwerk op verschillende niveaus dat door de Europese Commissie wordt gecoördineerd, met steun van twee dienstverleners en in samenwerking met nationale contactpunten in alle lidstaten³, plus Noorwegen⁴, die dan weer nationale netwerken ontwikkelen met een grote verscheidenheid aan betrokken partijen. Sinds recentere datum neemt Kroatië deel als waarnemer⁵. Het EMN creëert ook een netwerk op EU-niveau via samenwerkingen met andere relevante EU- of internationale organen. Op beleidsgebied wordt het EMN geleid door een bestuur, dat wordt voorgezeten door de Europese Commissie en bestaat uit één vertegenwoordiger van elke deelnemende lidstaat en waarnemers uit Denemarken, Noorwegen en het Europees Parlement.

II. ACTIVITEITEN VAN HET EMN

Het EMN organiseert een hele reeks activiteiten om aan de doelstellingen te voldoen, allemaal in het kader van een jaarlijks werkprogramma dat door het bestuur van het EMN wordt goedgekeurd en door de Commissie wordt vastgesteld⁶. Deze omvatten momenteel:

- **Jaarlijkse beleidsverslagen** die informatie voor beleidsmakers bevatten over de belangrijkste politieke en wetgevende ontwikkelingen (ook op EU-niveau), alsook over de openbare debatten op het gebied van migratie en asiel. Er worden, waar mogelijk, ook relevante statistische gegevens opgenomen. Deze beleidsverslagen geven ook informatie over de jaarverslagen van de Commissie over immigratie en asiel⁷;

¹ Besluit 2008/381/EG van de Raad van 14 mei 2008. Met dit rapport wordt ook voldaan aan de verplichting van artikel 13 van dit besluit.

² Het EMN bestaat sinds 2003. Het is toen begonnen als een modelproject en vervolgens was het een voorbereidende actie. Uitgebreide informatie over het EMN en de talrijke resultaten is te vinden op <http://www.emn.europa.eu>.

³ Denemarken heeft niet deelgenomen aan de goedkeuring van dit besluit van de Raad, maar is informeel als waarnemer betrokken bij het EMN.

⁴ Bij Besluit C(2010) 6171 van de Commissie van 13 september 2010 werd de grondslag vastgesteld voor de administratieve samenwerking tussen de Europese Commissie en het ministerie van Justitie en Politie van het Koninkrijk Noorwegen met het oog op de deelname van Noorwegen aan het EMN. De werkregeling trad op 15 november 2010 in werking.

⁵ Sinds de ondertekening van het Toetredingsverdrag met Kroatië op 9 december 2011, neemt Kroatië deel aan het EMN overeenkomstig Besluit C(2011) 9005 van de Commissie van 8 december 2011 betreffende interne uitvoeringsregelingen van de EU voor de interimperiode voor de formele toetreding.

⁶ Het EMN werkprogramma voor 2012 werd bijvoorbeeld vastgesteld als Besluit C(2012) 1771 van de Commissie.

⁷ Zie bijvoorbeeld COM(2012) 250 final en SWD(2012) 139 final.

- **Ad-hocverzoeken** zijn een flexibel instrument om snel vergelijkende informatie te verzamelen over een specifiek onderwerp. Zij kunnen door de Commissie of door een nationaal contactpunt van het EMN worden geformuleerd en worden doorgaans binnen vier weken beantwoord⁸;
- **Studies** over relevante beleidsthema's, met normaliter elk jaar een **hoofdstudie**, waarin een uitvoerige gegevensverzameling en analyse wordt gegeven van een onderwerp dat van belang is op middellange en lange termijn en waaruit ook eventuele nieuwe kwesties blijken, en tot drie **gerichte studies**, om beleidsbehoeften op kortere termijn aan te pakken⁹;
- **Verslagen van het EMN**, waarin de belangrijkste bevindingen over een bepaald onderwerp uit, bijvoorbeeld, studies of ad-hocverzoeken op beknopte wijze worden weergegeven in een formaat dat is bestemd voor beleidsmakers;
- **Bulletins van het EMN**, die met name voor beleidsmakers actuele informatie verstrekken, in het bijzonder over huidige en recente ontwikkelingen op EU- en nationaal niveau, inclusief de nieuwste statistieken, voornamelijk van Eurostat¹⁰;
- **De werkgroep woordenlijst en Thesaurus van het EMN** omvat een op het EU-acquis gebaseerde meertalige woordenlijst met meer dan 300 termen, die onder andere dient om de vergelijkbaarheid tussen de EU lidstaten te verbeteren door middel van een gemeenschappelijk begrip van termen en definities en thesaurus, een coherent en gestructureerd instrument om vergelijkbare documenten over een bepaald onderwerp te rangschikken en op te zoeken.
- **Situatieverslagen van het EMN** voor het Europees Parlement, de Raad, de Commissie, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de lopende activiteiten van het EMN en de belangrijkste bevindingen van de resultaten¹¹;
- **De updates van de EU-portaalsite over immigratie**¹² zorgen ervoor dat de informatie over het immigratiebeleid en de immigratieprocedures¹³ van de lidstaten actueel blijft. Het EMN bevindt zich vanwege de banden met en de

⁸ Om een idee te geven van de omvang en het bereik van deze ad-hocverzoeken: in 2011 zijn in totaal 76 individuele verzoeken geformuleerd, elk met gemiddeld meer dan reacties van de lidstaten, wat overeenstemt met meer dan 1300 individuele reacties. De onderwerpen betreffen onder meer grenzen, economische migratie, EU-acquis, gezinshereniging, illegale migratie, integratie, bescherming, verblijf, terugkeer, studenten, mensenhandel en visa.

⁹ In 2012 voert het EMN een hoofdstudie uit over *de immigratie van internationale studenten naar de EU* en gerichte studies over *misbruik van het recht op gezinshereniging*, om het Groenboek (COM (2011) 735) over dit onderwerp te informeren; *Uitdagingen en praktijken voor de vaststelling van de identiteit van kandidaten in het migratieproces*; en *Mobiliteit van onderdanen van derde landen binnen de EU*.

¹⁰ Zie de eerste editie, die op de site van directoraat-generaal Binnenlandse Zaken is aangekondigd, (@EUHomeAffairs), op <http://t.co/FDBAbFuO>.

¹¹ Het statusverslag van EMN van 2011 is bij dit verslag bijgevoegd als SEC (2012) 240. Voor voorgaande jaren, zie SEC(2010) 1006 en SEC(2011) 1273.

¹² <http://ec.europa.eu/immigration/>

¹³ Deze informatie is beschikbaar in de rubrieken "What do I need before leaving?" en "What do EU countries do?".

kennis over de wetgevende organen in de lidstaten in een goede positie om de informatie te actualiseren en de EU-portaalsite over immigratie up-to-date te houden.

- **Netwerken** vindt plaats op verschillende niveaus: op EMN-niveau, met name via regelmatige bijeenkomsten van de nationale contactpunten van het EMN, op nationaal niveau, waar nationale contactpunten van het EMN nationale netwerken ontwikkelen die alle relevante belanghebbenden omvatten, inclusief beleidsmakers; en op EU/internationaal niveau, om de vereiste samenhang en coördinatie met EU-instrumenten en -structuren op het gebied van migratie en asiel te verzekeren en bovendien strategische samenwerkingsrelaties te bevorderen met andere (niet EU-) Europese organisaties, instellingen en netwerken die gelijkaardige doelstellingen nastreven;
- **Communicatie en verspreiding** van EMN-resultaten, met name via bovengenoemde EMN-verslagen en -bulletins, alsook via specifieke websites (EMN¹⁴ en nationaal), een jaarlijkse EMN-conferentie¹⁵ en presentaties op belangrijke (inter)nationale evenementen.

Het EMN stelde vroeger *Statistische jaaroverzichten over migratie en internationale bescherming*¹⁶ op, waarin met name gegevens van Eurostat werden geanalyseerd overeenkomstig Verordening (EG) nr. 862/2007. Hoewel van hoge kwaliteit, waren deze verslagen onvoldoende actueel. Dit had met name te maken met de termijn waarin jaarlijkse gegevens beschikbaar werden¹⁷. Derhalve werd besloten deze activiteit stop te zetten en in plaats daarvan de meest recente gepubliceerde gegevens met name via het EMN-bulletin bekend te maken.

Alle producten van het EMN worden publiekelijk bekend gemaakt, met name via de website, maar ook in specifieke publicaties door zowel nationale contactpunten als door de Commissie. Voor verslagen en studies bestaat de methodologie erin om, met het oog op een betere vergelijkbaarheid, gemeenschappelijke specificaties of modellen te ontwikkelen die de nationale contactpunten vervolgens gebruiken bij het opstellen van een nationaal verslag of nationale bijdrage, gewoonlijk via “desk research”. Op grond van deze nationale verslagen (gewoonlijk 24) wordt een syntheseverslag opgesteld, waarin de belangrijkste bevindingen worden samengebracht, geanalyseerd en in een EU-perspectief worden geplaatst, bijvoorbeeld door ze in verband te brengen met¹⁸ recente beleidsinitiatieven.

¹⁴ <http://www.emn.europa.eu>

¹⁵ In het kader van het Poolse voorzitterschap van de Europese Unie heeft de conferentie van het EMN van 2011 in Warschau plaatsgevonden. Het onderwerp was illegale migratie.

¹⁶ Het laatste verslag betrof het jaar 2009 en werd in april 2012 afgerond.

¹⁷ Terwijl gegevens over asiel maandelijks worden verstrekt, worden gegevens over immigratie, emigratie, verblijfsvergunningen en burgerschap overeenkomstig Verordening (EG) nr. 862/2007 pas beschikbaar tot 15 maanden na het eind van ieder verslagjaar (de gegevens van 2010 waren bijvoorbeeld beschikbaar in voorjaar 2012).

¹⁸ Hoewel elke lidstaat (behalve Denemarken) en Noorwegen een nationaal contactpunt heeft, beschikt een aantal van hen nog niet over de personele middelen om bij te dragen aan alle activiteiten van het EMN.

III. EXTERNE EVALUATIE

Om te informeren over de verdere ontwikkeling van het EMN, is in de tweede helft van 2011 een onafhankelijke, externe evaluatie van het EMN verricht¹⁹. In deze evaluatie zijn diverse aspecten van het EMN en zijn werking behandeld. De onderstaande tabel geeft een algemeen overzicht van de resultaten.

Tabel 1: Algemeen overzicht – Hoe presteert het EMN?

Positief	Minder positief
• Kwaliteit van EMN-resultaten (over het algemeen actueel, objectief, betrouwbaar en vergelijkbaar) met hoog gewaardeerde ad-hocverzoeken; • Positieve invloed op de beleidsvorming, met name op EU-niveau, maar ook op nationaal niveau; • Intensiteit van het netwerken tussen nationale contactpunten en hun verbintenissen aanzien van het EMN; • Kwaliteit en kwantiteit van resultaten vergeleken met financiële en personele middelen.	• De informatie komt traag tot stand en de vergelijkbaarheid is beperkt, vooral wanneer niet alle nationale contactpunten bijdragen leveren; • Het grote publiek is niet goed bekend met de rol van het EMN en ervaart weinig impact van het netwerk; • De zichtbaarheid van het EMN is relatief beperkt (bijvoorbeeld: de website wordt niet vaak bezocht en de inschrijvingen op de nieuwsbrief zijn beperkt) en de nationale netwerken in sommige landen zijn zwak; • Gebrek aan middelen op EU-niveau voor de ontwikkeling van het EMN.

Over het algemeen werd beschouwd dat het EMT goed presteert en nuttige informatie verstrekt die de beleidsvorming op EU- en lidstaatniveau ondersteunt. De beperkte leesbaarheid van de (bijvoorbeeld te lange) informatie voor beleidsmakers en het gebrek aan zichtbaarheid en bekendheid van het EMN voor andere professionelen (alsook beleidsmakers), met name binnen de EU-instellingen, werden minder positief bevonden.

Een dertigtal aanbevelingen om de werking van het EMN verder te verbeteren, werden opgesteld. Zelfs vóór de evaluatie was afgerond, heeft het EMN inderdaad verschillende aanbevelingen gebruikt in het kader van zijn jaarlijkse werkprogramma voor 2012, met name om relevante en actuele informatie aan te bieden, alsook korte samenvattingen van de bevindingen voor (met name) beleidsmakers.

IV. DE TOEKOMSTIGE ONTWIKKELING VAN HET EMN

Hoewel het EMN een vaste plaats op het gebied van asiel en migratie heeft vergaard en als heel positief wordt beschouwd, stelt zich de vraag hoe het nog beter aan de doelstellingen kan beantwoorden. Daarom wordt in deze sectie aangegeven hoe de Commissie de verdere ontwikkeling van het EMN ziet in het kader van het Fonds voor asiel en migratie²⁰, hoewel sommige voorgestelde wijzigingen ten uitvoer kunnen worden gelegd voordat deze verordening in werking treedt.

Het EMN is reeds flexibel genoeg gebleken om te evolueren en beter aan de verwachtingen van (met name) beleidsmakers tegemoet te komen. Een belangrijke factor is hierbij de actieve betrokkenheid van en het sterke partnerschap tussen de Commissie en de nationale

¹⁹ Deze evaluatie is door het “Centre for Strategy & Evaluation Services” (CSES) verricht en het evaluatieverslag is beschikbaar op <http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?directoryID=249>.

²⁰ COM(2011) 751 final.

contactpunten, die door de betrokken lidstaat worden gemachtigd en waarop het EMN is gestoeld.

De voortzetting van het EMN is, samen met zijn doelstellingen en taken, vastgelegd in artikel 23 van het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot oprichting van het Fonds voor asiel en migratie, waarbij Beschikking 2008/381/EG van de Raad wordt ingetrokken. De doelstellingen zijn:

- (a) te fungeren als een EU-adviesraad voor migratie en asiel door middel van coördinatie en samenwerking, zowel op nationaal als EU-niveau, met vertegenwoordigers van de lidstaten, de academische wereld, het maatschappelijk middenveld, denktanks en andere EU- of internationale instanties;
- (b) te voorzien in de behoefte van de EU-instellingen en de lidstaten aan informatie over migratie en asiel door actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare gegevens over migratie en asiel te verstrekken ter ondersteuning van de beleidsvorming in de Europese Unie op dit gebied;
- (c) het grote publiek te voorzien van de onder b) bedoelde informatie.

In artikel 23 worden ook de activiteiten van het EMN met betrekking tot deze doelstellingen beschreven, alsook het belang van samenhang met betrekking tot de activiteiten van EASO²¹ en Frontex²², de samenstelling van het EMN en de verstrekte financiële bijstand.

In de volgende subsecties wordt ingegaan op bovengenoemde doelstellingen en wordt de visie van de Commissie betreffende het EMN nader beschreven.

IV.1 DE ROL VAN HET EMN

Voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk EU-migratiebeleid is steeds meer vergelijkende en feitelijke informatie nodig om beleidsbenaderingen te ontwikkelen en erover te informeren, zulks op grond van betrouwbare gegevens en analyses die een breed spectrum van gezichtspunten omvatten. Hoewel er uitgebreide informatie beschikbaar is, en niet alleen van het EMN, is het formaat meestal lastig voor beleidsmakers en bovendien niet voldoende afgestemd op hun onmiddellijke behoeften.

Het zou daarom nuttig zijn om over een gemeenschappelijke Europese bron te beschikken waar beleidsmakers, zowel op nationaal niveau als op niveau van de EU-instellingen, voor hun onderzoeken betrouwbare informatie (ook statistieken) kunnen vinden of opvragen op een concrete, gebruikersvriendelijke en objectieve manier. Er is ook behoefte aan langeretermijnvooruitzichten om te anticiperen op potentiële uitdagingen waarmee de EU te maken zal krijgen.

Het EMN is goed geplaatst om aan deze behoefte te beantwoorden en volledig te voldoen aan de verwachtingen van de besluitmakers. Het is bewezen dat het over uitgebreide analytische deskundigheid beschikt, zowel op nationaal als op EU-niveau, en dat het de informatie van

²¹ Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, dat is opgericht bij Verordening (EG) nr. 439/2010.

²² Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie, dat is opgericht bij Verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad.

relevante nationale ministeries en andere nationale bronnen volledig kan begrijpen en contextualiseren via de uitgebreide netwerken die zijn ontwikkeld. Uit de kwaliteit van de netwerken tussen nationale contactpunten blijkt ook dat zich een gemeenschappelijke kenniscultuur heeft ontwikkeld, waarbij de situatie in één lidstaat kan worden begrepen in andere lidstaten en binnen de Commissie.

Welke wijzigingen moeten er dan nog plaatsvinden? Ten eerste moet het EMN zijn informatiebronnen uitbreiden op twee manieren: via de nationale netwerken en via de banden met andere relevante Europese en internationale organen. Dit betekent dat de rol van de nationale contactpunten verder moet worden versterkt, zodat ze kunnen fungeren als de nationale spil voor de verzameling en analyse van informatie.

Veel nationale contactpunten hebben grote inspanningen geleverd om een nationaal netwerk met een breed scala van belanghebbenden (en dus bijvoorbeeld niet alleen uit nationale ministeries) te ontwikkelen. Er is nu ook meer nadruk op bijeenkomsten van deze nationale netwerken, waar actuele en beleidsrelevante kwesties worden aangepakt en waarbij (nationale) beleidsmakers betrokken zijn. Via deze nationale netwerken heeft het EMN het makkelijker gemaakt om informatie te verstrekken en gedachten uit te wisselen tussen, bijvoorbeeld, beleidsmakers, overheidsambtenaren, onder meer van verschillende ministeries; internationale organisaties; onderzoekers; denktanks en andere beleidsadviseurs; ngo's; en het maatschappelijk middenveld. In sommige lidstaten was nog nooit een zo brede groep belanghebbenden bijeengebracht. Een ander aspect is de ontwikkeling van de verschillende nationale websites die dienen als een nationaal centrum voor informatie over asiel en migratie, waaronder, in sommige gevallen, databases met relevante wetgeving, jurisprudentie, enz²³.

Nationale netwerken moeten derhalve als één van de belangrijkste elementen van het EMN worden beschouwd. Ze moeten verder worden bevorderd, door bijvoorbeeld leden van nationale netwerken meer te betrekken bij het leveren van input, ook op grond van ad-hocadviezen, wanneer er behoefte is aan specifieke informatie.

Er bestaat een brede waaier van verschillende entiteiten die zich bezig houden met diverse aspecten van analyse en onderzoek over asiel en migratie op nationaal, EU- en internationaal niveau²⁴. Elke entiteit vervult een bepaalde rol en heeft een specifieke doelgroep. Zodat beleidsmakers ook van de uitgebreide informatie kunnen profiteren, kan het EMN de samenwerking met deze verschillende organen versterken om informatie uit te wisselen en elkaars activiteiten aan te vullen en overlappingsen te voorkomen. Hoewel dit binnen de Commissie formeel wordt gewaarborgd (met name met HDG Eurostat, DG Onderzoek en Innovatie, DG EuropeAid Ontwikkeling en Samenwerking en DG Werkgelegenheid, sociale zaken en inclusie), alsook met EU-organen zoals EASO, Frontex, FRA²⁵ (zie sectie IV.4), kunnen contacten met andere organen, zoals onder meer andere EU-instellingen, het ACS-waarnemingscentrum voor migratie, GDISC, IGC, Norface, IOM, VN, het Internationaal

²³ Zie bijvoorbeeld de database van nationale jurisprudentie (http://194.88.246.195/WD160AWP/WD160Awp.exe/CONNECT/EMN_JURISPRUDENCES), ontwikkeld door het nationale contactpunt van Luxemburg, die het mogelijk maakt recente uitspraken van administratieve rechtbanken in Luxemburg op te zoeken en die vrij toegankelijk is voor het publiek, alsook voor wetenschappelijke en juridische deskundigen.

²⁴ Een uitgebreide lijst van andere relevante entiteiten is te vinden op <http://www.emn.europa.eu> onder "useful Links".

²⁵ Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, dat is opgericht bij Verordening (EG) nr. 168/2007 van de Raad.

Centrum voor de ontwikkeling van het migratiebeleid, OESO, enz.²⁶, in het kader van specifieke onderwerpen of studies plaatsvinden. Dit is ook nuttig om, waar nodig, te weten te komen hoe een bepaald onderwerp in de rest van de wereld of buiten de EU wordt beschouwd en om een verband te leggen met de migratiedimensie van het EU-ontwikkelingsbeleid, zodat de samenhang en synergie kan worden gegarandeerd, met name wat de samenwerking met prioritaire landen in het kader van de externe dimensie van het EU-migratiebeleid betreft.

Ook moet het EMN meer inspanningen leveren om de manier waarop zij de door deze verschillende instanties gepubliceerde informatie gebruikt te verbeteren, hoewel dit meer middelen zou vragen. Er bestaan hiervan al goede voorbeelden, zoals de studie van het EMN *Satisfying Labour Demand through Migration*, waaraan Eurocities en IOM hebben bijgedragen en meegewerkt.

Hoewel Denemarken formeel niet gehouden is deel te nemen aan het EMN, zijn er inspanningen geleverd om het land bij het EMN te betrekken, en zo heeft Denemarken aan een aantal activiteiten en bijeenkomsten deelgenomen. Er moet verder worden onderzocht hoe Denemarken op een actievare manier kan deelnemen, op grond van de ervaring die in het kader van de integratie van Noorwegen in het EMN is opgedaan.

IV.2 HET VERSTREKKEN VAN INFORMATIE VOOR DE BELEIDSVORMING

Ten tweede dient het EMN de informatie relevanter te maken en beter te verspreiden. Uit de externe evaluatie is gebleken dat hoewel de relevantie, de kwaliteit en de meerwaarde van de resultaten van het EMN hoog is, er nog ruimte is voor verbetering, ook wat de syntheseverslagen betreft. Deze moeten minder beschrijvend en meer analytisch van aard zijn en de belangrijkste boodschappen en beleidsimplicaties moeten duidelijk onder de aandacht van de doelgroep(en) worden gebracht. Het is ook belangrijk de nodige flexibiliteit te behouden om in het licht van de actuele politieke ontwikkelingen een onderwerp te kunnen kiezen voor een studie van een jaar.

Het EMN moet dus actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie blijven verstrekken, maar moet ook nog flexibeler worden om beter te voldoen aan de behoeften van beleidsmakers. Hoewel het EMN positief is geëvolueerd door studies uit te voeren die rechtstreeks relevant en belangrijk zijn voor beleidsmakers - de rol van het bestuur van het EMN is in dit verband cruciaal geweest- moeten twee belemmeringen, namelijk actualiteit en bondigheid, verder worden aangepakt.

Het EMN heeft deze aanbevelingen al gebruikt in het kader van zijn werkprogramma voor 2012, met een aantal wijzigingen in de werkwijze, zoals een grotere nadruk op het exploiteren van de uitgebreide informatie die binnen het EMN reeds beschikbaar is; de invoering van gerichte studies²⁷; het maken van EMN-verslagen²⁸ om de belangrijkste bevindingen van een specifieke activiteit ter beschikking van beleidsmakers te stellen; en de invoering van EMN-bulletins.

²⁶ GDISC Conferentie van algemeen directeurs van de immigratiediensten; IGC (intergouvernementele raaplegingen over migratie, asiel en vluchtelingen); NORFACE (New Opportunities for Research Funding Agency Co-operation in Europe); IOM (Internationale Organisatie voor Migratie); VN (Verenigde Naties, met name haar afdeling bevolkingsstatistiek); OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling).

²⁷ Zie voetnoot 9.

²⁸ Verspreid en ook gepubliceerd op de EMN-website onder "EMN Informs".

IV.3 HET GROTE PUBLIEK INFORMEREN

De manier waarop de resultaten van het EMN worden voorgelegd aan het brede publiek, vereist ook verdere verbeteringen. Migratie is in de EU een veel besproken en soms omstreden kwestie, waarbij de polemieken soms op onjuiste of misleidende informatie gegrond zijn. Op nationaal niveau bestaan een aantal goede praktijken om informatie op een gebruiksvriendelijke, objectieve en onpartijdige manier voor te stellen²⁹. Sommige van deze praktijken komen voort uit de samenwerking met de nationale contactpunten. Op EU-niveau ontbreekt dit momenteel. Het EMN dient deze taak dus op zich te nemen, bijvoorbeeld door moderne communicatiemiddelen te gebruiken (sociale media, interactieve websites enz.), om de feitelijke situatie van een bepaald onderwerp beknopt weer te geven voor de media en andere informatieversprekkers. Leden van nationale netwerken dienen ook bij te dragen aan de informatieverspreiding.

Deze aanpak is coherent met de evolutie van het EMN dat zich, in zijn rol van adviesraad, oriënteert op meer gerichte resultaten, met name via de ontwikkeling en de promotie van de EMN-website en de nationale websites, zodat deze gebruiksvriendelijke informatiebronnen worden. Een ander aspect in dit verband is de noodzaak voor het EMN om tijdige feitelijke actualiseringen te verstrekken, waardoor onder andere de Commissie en de lidstaten hun informatiebasis kunnen versterken.

IV.4 HET VERSTERKEN VAN BANDEN MET EU-AGENTSCHAPPEN.

Asiel, immigratie en integratie zijn per definitie sterk onderling gekoppeld, want ze hebben allemaal te maken met het migratiedomein. De sterkte van het EMN in dit verband is zijn vermogen om een specifiek migratieonderwerp te analyseren en hierbij een beroep te doen op de uitgebreide deskundigheid in de lidstaten. Het kan daarom andere EU-instanties op nuttige wijze ondersteunen, met name agentschappen.

Aangezien ook het EASO de situatie in de EU op het gebied van asiel analyseert, moet de samenwerking worden versterkt om overlappingen te voorkomen en te zorgen voor samenhang en complementariteit, om de capaciteit van beide instanties te verhogen. Op grond van de opgedane ervaring met het FRA zouden het EMN en het EASO samen een studie over een onderwerp op het gebied van asiel³⁰ kunnen uitvoeren en hierbij ingaan op verschillende maar complementaire elementen. Een andere mogelijkheid is dat het EASO een bijdrage levert aan het EMN in het kader van het jaarlijkse beleidsverslag, met name informatie voor de opstelling van het jaarverslag van de Commissie over immigratie en asiel.

Eveneens moeten de banden met Frontex verder worden ontwikkeld. Door synergie tussen het EMN en Frontex te stimuleren, kan mogelijk de kloof tussen overwegingen inzake grensbeheer en sociaal-economische overwegingen worden gedicht, door een groot aantal deskundigen met verschillende maar complementaire specialisaties samen te brengen. Hierdoor zouden migratie- en asielaangelegenheden op een alomvattende manier worden gedekt. Het Frontex Risk Analysis Network (FRAN) stelt bijvoorbeeld elk kwartaal een analyse op van de migratietrends aan de buitengrenzen van de EU³¹. Het EMN zou deze

²⁹ Zie bijvoorbeeld *Migration Observatory* van het Verenigd Koninkrijk (<http://www.migrationobservatory.ox.ac.uk>) en *Migration in Numbers* van Litouwen (<http://123.emn.lt/>).

³⁰ Zie bijvoorbeeld de studie van het EMN van 2011 *Non-EU Harmonised Protection Statuses*.

³¹ Zie <http://frontex.europa.eu/publications?c=risk-analysis>

informatie beter kunnen benutten in het kader van, bijvoorbeeld, een grondige analyse van illegale migratie of een brede analyse van migratiestromen.

Er zijn al sterke banden met FRA, die zich over een aantal jaren hebben ontwikkeld. De twee instanties hebben verschillende taken en verantwoordelijkheden, maar hun respectieve activiteiten zijn vaak in grote mate complementair. Een vertegenwoordiger van FRA neemt regelmatig deel aan de EMN-bijeenkomsten, zodat beide op de hoogte zijn van elkaars werk. Om deze complementariteit te illustreren, kunnen we de parallelle studies over niet-begeleide minderjarigen/gescheiden kinderen³² en over illegale migratie³³ vermelden.

IV.5 WELKE STRUCTUUR IS VEREIST OM AAN DEZE UITDAGINGEN TEGEMOET TE KOMEN?

Het EMN werkt als een echt Europees netwerk, dat de Commissie en de lidstaten (plus Noorwegen) omvat, maar dat geen rechtspersoonlijkheid heeft. Deze atypische structuur heeft voor een aantal moeilijkheden gezorgd, met name wat de financiering van de nationale contactpunten betreft, maar heeft ook een nauwere band met de politieke agenda van de Commissie verzekerd. Ook in de praktijk werkt de structuur zeer goed. Het is dan ook niet nodig om de huidige structuur van het EMN te wijzigen.

Een ander sterk punt van het EMN, dat ook uit de externe evaluatie naar voren is gekomen, is de heterogeniteit ervan. Krachtens Artikel 5, lid 1, van de beschikking van de Raad betreffende het opzetten van een Europees migratienetwerk, moest elke lidstaat (met uitzondering van Denemarken) een entiteit aanwijzen om als nationaal contactpunt te fungeren. Hoewel de meeste nationale contactpunten voortkomen uit het ministerie dat in de lidstaten bevoegd is voor het asiel- en migratiebeleid, komen sommige, hoewel zij dicht samenwerken met het relevante ministerie, voort uit onderzoeksinstellingen of de nationale bureaus van de IOM. De opgedane ervaring wijst uit dat deze samenstelling zo dient te blijven. Wat wel moet veranderen, is dat er in alle lidstaten voldoende middelen beschikbaar moeten worden gesteld voor nationale contactpunten die momenteel niet volledig kunnen deelnemen en bijdragen aan activiteiten van het EMN.

Wat het EMN-bestuur betreft, moeten eveneens bepaalde aspecten worden aangepast. Hoewel deze zijn nut heeft bewezen door de activiteiten van het EMN beter af te stemmen op de behoeften van beleidsmakers, is er toch ruimte voor een aantal verbeteringen. Hierbij is het belangrijk dat het EMN-bestuur zich toelegt op het verlenen van strategische oriëntatie, om de activiteiten van het EMN rechtstreeks relevant te maken voor beleidsmakers. Het is belangrijk dat de relevante belanghebbenden (bijvoorbeeld de trojka's van EU-voorzitterschappen, de lidstaten, de Europese Commissie, het Europees Parlement) hun strategische prioriteiten definiëren en dat de leden van het EMN-bestuur van een voldoende hoog niveau zijn om politieke oriëntatie te verlenen. Het Europees Parlement, alsook Denemarken en Noorwegen, moeten de status van waarnemer in het EMN-bestuur behouden. De scheiding tussen leden van het EMN-bestuur en hun respectieve nationale contactpunten³⁴ moet ook duidelijker zijn,

³² *Policies on Reception, Return and Integration arrangements for, and numbers of, Unaccompanied Minors* (EMN, mei 2010) en *Separated, asylum-seeking children in European Union Member States* (FRA, november 2010). Beide verslagen dienden om informatie te verstrekken voor het Actieplan niet-begeleide minderjarigen, COM(2010) 213.

³³ Praktische maatregelen ter vermindering van onregelmatige migratie (EMN, april 2012) en de fundamentele rechten van migranten die in een onregelmatige situatie in de Europese Unie (FRA, november 2011).

³⁴ Momenteel zijn ongeveer 12 leden van het EMN-bestuur ook actief in het nationaal contactpunt van hun lidstaat.

zodat er zich geen belangenconflicten voordoen en zodat het EMN-bestuur een lidstaat actiever kan verzoeken de capaciteiten van nationale contactpunten (na de vaststelling ervan op grond van gemeenschappelijke prestatie-indicatoren³⁵), te versterken wanneer deze ondermaats of niet presteren. Voorts dient het EMN-bestuur de band tussen onderzoek en beleidsvorming verder te versterken, bijvoorbeeld door de aandacht te vestigen op de gevolgen van bevindingen van het EMN voor het huidige en toekomstige migratiebeleid en de praktijken op dit gebied.

V. SLOTOPMERKINGEN

Het EMN is een instrument dat in toenemende mate nuttig is gebleken voor beleidsmakers. Ook in het licht van het volgende meerjarig financieel kader kunnen de verdere verbeteringen uit dit verslag het EMN in staat stellen om zijn belangrijke taken nog beter uit te voeren. De Commissie heeft er alle vertrouwen in dat het EMN, voortbouwend op de huidige solide basis, nogmaals op de nieuwe uitdagingen zal kunnen inspelen.

De Commissie kijkt uit ernaar uit om op grond van dit verslag de verdere ontwikkeling van het EMN te bespreken, met name met de andere EU-instellingen en de lidstaten.

³⁵ Deze indicatoren zijn onder meer: bijdragen voor studies en verslagen; het aantal reacties op ad-hocverzoeken; de mate waarin nationale netwerken en verspreidingsactiviteiten zijn ontwikkeld; de intensiteit van het netwerken op EU-niveau (zoals bijvoorbeeld blijkt uit het bijwonen van bijeenkomsten, de reacties op ad-hocverzoeken) en andere aspecten van de werkplannen.