



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 3.12.2002  
COM(2002) 703 definitief

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

**INTEGRATIE VAN MIGRATIEVRAAGSTUKKEN IN DE BETREKKINGEN VAN  
DE EUROPESE UNIE MET ONTWIKKELINGSLANDEN**

- I. MIGRATIE EN ONTWIKKELING**
  
- II. VERSLAG OVER DE EFFECTIVITEIT VAN DE FINANCIËLE  
MIDDELEN DIE OP COMMUNAUTAIR NIVEAU BESCHIKBAAR  
ZIJN VOOR DE REPATRIËRING VAN IMMIGRANTEN EN  
AFGEWEZEN ASIELZOEKERS, VOOR HET BEHEER VAN DE  
BUITENGRENZEN EN VOOR ASIEL- EN MIGRATIEPROJECTEN  
IN DERDE LANDEN**

## INHOUD

<b>WOORD VOORAF</b> .....	4
<b>I. <u>MIGRATIE EN ONTWIKKELING</u></b> .....	6
Inleiding.....	7
<b>DEEL A – ACHTERGROND</b> .....	9
1. De EU en de internationale migratiestromen .....	9
2. Oorzaken van internationale migratie .....	10
2.1 Afstotende factoren .....	10
2.2 Aantrekkende factoren .....	11
2.3 Migration hump.....	12
3. Vluchtelingenlast.....	12
4. Gevolgen van internationale migratie voor ontwikkelingslanden .....	15
4.1 Overmakingen van migranten .....	15
4.2 Mobiliteit van hoogopgeleide personen .....	16
<b>DEEL B – HET HUIDIGE BELEID</b> .....	17
5. Migratiebeleid van de EU .....	18
6. Bijstand aan derde landen die rechtstreeks verband houdt met migratiebeheersing..	19
7. Noodhulp en rehabilitatie .....	21
8. De langere termijn: aanpak van de afstotende factoren .....	22
<b>DEEL C – BELEIDSONTWIKKELINGEN</b> .....	24
9. Beleidsdialog en migratieclausule.....	24
10. Geschoolde werknemers .....	25
11. Overnameovereenkomsten.....	26
12. Strategieën en programma's; de tussentijdse toetsing .....	28
13. Verdere maatregelen op het gebied van institutionele opbouw .....	29
<b>II. <u>VERSLAG OVER DE DOELTREFFENDHEID VAN DE FINANCIËLE MIDDELEN DIE OP COMMUNAUTAIR NIVEAU BESCHIKBAAR ZIJN VOOR DE REPATRIËRING VAN IMMIGRANTEN EN AFGeweZEN ASIELZOEKERS, VOOR HET BEHEER VAN DE BUITENGRENZEN EN VOOR ASIEL- EN MIGRATIEPROJECTEN IN DERDE LANDEN</u></b> .....	30
1. Inleiding .....	31
2. Context van de financiële maatregelen van de Gemeenschap .....	32

2.1	Subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel .....	32
2.2	Communautair uitgavenkader - inachtneming van de financiële vooruitzichten en meerjarenprogrammering .....	32
3.	Instrumenten van intern beleid die betrekking hebben op het asiel- en immigratiebeleid en op het beheer van de buitengrenzen .....	33
3.1	Ontwikkeling van de communautaire financiële middelen voor het asiel- en immigratiebeleid en het beheer van de buitengrenzen .....	33
3.2	Financiële instrumenten ter uitvoering of begeleiding van de strategieën van Tampere en Laken .....	33
3.2.1	Instrumenten ter verbetering van de administratieve samenwerking .....	34
3.2.2	Het Europees Vluchtelingenfonds (2000-2004) .....	35
3.2.2.1	Resultaten van de voorbereidende acties (1997-1999) en beginselen van het Europees Vluchtelingenfonds .....	35
3.2.2.2	Evaluatie van de tenuitvoerlegging van het Vluchtelingenfonds 2000-2002 .....	36
3.3	Ontwikkelingen op korte en middellange termijn .....	38
3.3.1	Meer inzicht in de migratieproblematiek .....	38
3.3.2	Ontwikkeling van deugdelijke informatiesystemen .....	38
3.3.3	Voorbereidende acties op het gebied van de integratie van onderdanen van derde landen .....	39
3.3.4	De toekomst van het Europees Vluchtelingenfonds .....	40
4.	Instrumenten van extern beleid .....	41
4.1	Bijdragen aan de voorbereiding van een toekomstig, uitgebreid Europa .....	41
4.2	Partnerschappen met de derde landen van herkomst en doorreis .....	41
5.	De nieuwe behoeften .....	43
5.1	Een financieel instrument ter ondersteuning van het terugkeerbeleid? .....	43
5.2	Verdeling van de lasten tussen de lidstaten en de Unie voor het beheer van de buitengrenzen .....	44
6.	In het kort .....	46
	<b><u>CONCLUSIES</u></b> .....	<b>48</b>
	<b>BIJLAGEN</b> .....	<b>50</b>

## WOORD VOORAF

Migratie is een centraal thema in het politieke debat in de geïndustrialiseerde landen en een belangrijke strategische prioriteit voor de Europese Unie. Mits in goede banen geleid, kan migratie een positieve factor zijn voor groei en succes in de Unie en de betrokken landen. Sinds het Verdrag van Amsterdam in werking is getreden en de Europese Raad van Tampere heeft plaatsgevonden, worden de belangrijkste elementen voor een breed migratie- en asielbeleid geleidelijk tot stand gebracht.

Onderdeel van deze brede inspanningen om migratievraagstukken op EU-niveau op samenhangende en efficiënte wijze aan te pakken is de integratie van migratievraagstukken in het externe beleid en de programma's van de Gemeenschap. Dit is echter een relatief nieuwe ontwikkeling, die ook tot uiting komt in de wensen die recentelijk zijn geuit door de Europese Raad van Sevilla.

De staatshoofden en regeringsleiders drongen daar aan op integratie van het immigratiebeleid in de betrekkingen van de Unie met derde landen, en riepen op tot een doelgerichte aanpak van het probleem met gebruikmaking van alle geschikte instrumenten die de EU voor het buitenlandse beleid kan inzetten. De Europese Raad verzocht de Commissie ook verslag uit te brengen over de doeltreffendheid van de financiële middelen die op communautair niveau beschikbaar zijn voor de repatriëring van afgewezen immigranten en asielzoekers, voor het beheer van de buitengrenzen en voor asiel- en migratieprojecten in derde landen.

De Commissie is vastbesloten bij te dragen tot het verwezenlijken van beide doelstellingen.

De Commissie is van mening dat deze twee kwesties in hun samenhang moeten worden bekeken, omdat zij onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Het probleem moet worden beoordeeld en een duidelijke beleidslijn moet worden overeengekomen, maar ook moet worden gekeken of onze financiële middelen met onze politieke ambities in overeenstemming zijn. Dit document bestaat daarom uit twee delen, ieder moet zijn eigen doelstelling: het eerste deel geeft een analyse van het fenomeen van internationale migratie en een beoordeling van de impact op ontwikkelingslanden, en kijkt naar methoden om hen te helpen de migratiestromen te beheersen; het tweede deel is het verslag van de Commissie over de doeltreffendheid van de financiële middelen die op communautair niveau beschikbaar zijn voor de repatriëring van afgewezen immigranten en asielzoekers, voor het beheer van de buitengrenzen en voor asiel- en migratieprojecten in derde landen, waarom door de Europese Raad van Sevilla is verzocht. Het verslag geeft een omschrijving van de beschikbare middelen en zet uiteen wat momenteel in het kader van de samenwerking wordt gedaan. Het bevat ook voorstellen om onze inspanningen ter ondersteuning van deze maatregelen te intensiveren.

De Commissie en de lidstaten zijn gezamenlijk verantwoordelijk en staan gezamenlijk voor de moeilijke taak om uiteenlopende, maar elkaar onderling aanvullende prioriteiten met elkaar te verenigen. Om migratie te integreren in het buitenlandse beleid van de Gemeenschap moet actie worden ondernomen aan de hand van de volgende vier basisbeginselen:

- (1) De integratie van migratieaspecten in het buitenlandse optreden van de Gemeenschap moet in overeenstemming zijn met de algehele samenhang van ons buitenland beleid en optreden. De maatregelen en de dialoog met derde landen met betrekking tot migratie moeten deel uitmaken van een brede aanpak op EU-niveau, die fundamenteel stimulerend van aard moet zijn door landen die nieuwe disciplines aanvaarden aan te moedigen, zonder landen die daartoe niet bereid zijn te straffen.

We moeten ook een gedifferentieerde aanpak toepassen, die rekening houdt met de situatie van elk afzonderlijk derde land.

- (2) Op de lange termijn moet het voor de Gemeenschap wat migratie betreft een prioriteit zijn om de onderliggende oorzaak van de migratiestromen aan te pakken. Het effect van langlopende ontwikkelingsprogramma's op de migratiestromen, met name wat betreft armoedebestrijding, institutionele opbouw, versterking van capaciteit en conflictpreventie, moet worden erkend. De voor ontwikkeling in te zetten middelen moeten op deze doelstelling worden geconcentreerd. De Commissie steunt overigens reeds een groot aantal maatregelen op het gebied van migratie.
- (3) Aan migratieaspecten dient in eerste instantie aandacht te worden besteed in het strategische kader dat door de Commissie is voorgesteld en door de lidstaten is aanvaard: de nationale en regionale strategiedocumenten. De voor 2003 geplande tussentijdse toetsing van de nationale strategiedocumenten biedt in dit verband een unieke gelegenheid. Door ontwikkelingslanden een globaal pakket van ontwikkelingsmaatregelen te bieden, stimuleert dit kader hen tot het aangaan van overnameovereenkomsten. Bij de tussentijdse toetsing kan de migratie in derde landen per geval opnieuw worden beoordeeld, naar aanleiding waarvan onze prioriteiten mogelijk enigszins worden bijgesteld en binnen het nationale indicatieve programma van ieder betrokken land de toewijzing van middelen mogelijk wordt aangepast.
- (4) Zonder dat wordt vooruitgelopen op de resultaten van de toetsing van de nationale strategiedocumenten kan nu al worden gesteld dat meer middelen nodig zullen zijn. Nieuwe taken zijn alleen uitvoerbaar indien daarvoor ook geld beschikbaar wordt gemaakt. De betrokken begrotingslijn (B7-667: Samenwerking met derde landen op migratiegebied) moet aanzienlijk worden versterkt, en een aanvulling vormen op wat in de toetsing van de nationale strategiedocumenten kan worden bereikt. De begrotingslijn moet bestemd zijn voor specifieke, gerichte acties op migratiegebied, die een aanvulling vormen op maatregelen die via begrotingslijnen voor meer algemene ontwikkelingsmaatregelen worden gefinancierd. Een dergelijke aanpak heeft een sterkere impact en geeft initiatieven op migratiegebied een duidelijker profiel, en kan voorkomen dat dubbel werk wordt verricht en verwarring ontstaat. De begrotingslijn moet met het oog op samenhang en schaalvoordeel ook worden beheerd volgens de beginselen van de hervorming van DG Relex.

De Commissie is zich ten eerste bewust van het belang van migratievraagstukken in de context van de buitenlandse betrekkingen van de EU en nodigt alle betrokkenen uit vastberaden op te treden en zich daarbij door deze richtsnoeren te laten leiden. Alleen zo kunnen we het hoofd bieden aan onze collectieve verantwoordelijkheid en onze gezamenlijke belangen ten opzichte van derde landen verwezenlijken door op de uitdagingen waarvoor wij staan passende antwoorden te vinden.

Deze mededeling maakt deel uit van een brede aanpak van het migratievraagstuk en zal volgens planning in maart 2003 worden gevolgd door een tweede mededeling van de Commissie, die de wisselwerking tussen immigratie, werkgelegenheid en sociaal beleid in de Europese Unie behandelt.

**I. MIGRATIE EN ONTWIKKELING**

## INLEIDING

De laatste jaren is internationale migratie een centraal thema geworden in het politieke debat in de geïndustrialiseerde landen. Op EU-niveau is het kader voor de bespreking van vraagstukken op het gebied van migratie in 1999 gedefinieerd door het Verdrag van Amsterdam en de Europese Raad van Tampere. Diverse onderdelen van een breed migratiebeleid zijn in behandeling bij het Europees Parlement en de Raad. In de aanloop naar de Europese Raad van Sevilla van juni 2002 is bijzondere aandacht besteed aan illegale immigratie. In deze context wezen de staatshoofden en regeringsleiders erop dat de verschillende externe beleidsvormen en -instrumenten van de EG, waaronder het ontwikkelingsbeleid, een bijdrage kunnen leveren aan de aanpak van de dieper liggende oorzaken van migratiestromen. Al in 1994 wees de Commissie, in haar mededeling aan de Raad en het Europees Parlement over het immigratie- en asielbeleid<sup>1</sup>, op de noodzaak van een globale aanpak van dit vraagstuk, die met name inhoudt dat de migratiedruk moet worden verminderd door samenwerking met de belangrijkste derde landen die voor Europa potentiële migratiebronnen zijn.

Het is nuttig ter inleiding erop te wijzen dat migratie niet alleen als een probleem moet worden gezien, maar ook als een in wezen positief verschijnsel dat van alle tijden en van alle plaatsen is, en dat zowel mogelijkheden als uitdagingen biedt. Het is een feit dat industrielanden, waaronder de Europese Unie, aanzienlijk van migratie profiteren en ook in de toekomst behoefte zullen hebben aan binnenkomende migratie, zowel voor sectoren waar hooggekwalificeerde werknemers nodig zijn, als voor die waar behoefte is aan laaggeschoolde werknemers. Het verwachte aanhouden of zelfs toenemen van de internationale migratiestromen zal echter grote gevolgen hebben voor de Europese Unie en voor de derde landen, waaronder ontwikkelingslanden, waaruit deze migranten afkomstig zijn. Om deze gevolgen met succes te kunnen verwerken, is versterking nodig van het beleid dat gericht is op de dieper liggende oorzaak van internationale migratie en moet tegelijkertijd worden gewerkt aan verdere versterking van de capaciteit van de Europese Unie en de landen van herkomst om de migratie te beheersen.

Het huidige buitenlandse beleid en de huidige programma's van de Europese Gemeenschap ter ondersteuning van onder meer de mensenrechten, de consolidatie van de democratie, de bestrijding van armoede, het scheppen van werkgelegenheid en de handhaving van vrede, hebben alle te maken met het migratievraagstuk, aangezien zij betrekking hebben op de belangrijkste factoren waarop maatregelen ter vermindering van de migratiedruk moeten worden gericht.

Gezien de bezorgdheid over de gevolgen van het migratieverschijnsel, zoals die de afgelopen jaren in de Europese Unie tot uiting zijn gekomen, is echter een meer substantiële en gerichte bijdrage noodzakelijk in de context van alle beleidsterreinen, programma's en instrumenten van de Commissie die met de buitenlandse betrekkingen verband houden. Aan deze bijdrage wordt thans concrete vorm gegeven. Sinds Tampere is het migratievraagstuk met succes op de agenda van de dialoog van de Gemeenschap met vele landen gezet. In samenwerking met de betrokken derde landen heeft de Commissie aanzienlijke bijstand geprogrammeerd (zie de bijlagen) om derde landen te steunen bij hun inspanningen om problemen die rechtstreeks verband houden met legale en illegale migratie aan te pakken. Deze programma's moeten nu worden uitgevoerd, maar hun gevolgen zullen pas op de middellange tot lange termijn zichtbaar worden.

---

<sup>1</sup> COM(94) 23

Deze mededeling richt zich op de betrekkingen van de Europese Unie met ontwikkelingslanden in de categorie lage- en middeninkomenslanden in Afrika, Azië, Latijns-Amerika en Europa, met uitzondering van de kandidaat-lidstaten van de EU. Het doel van de mededeling is drieledig: ten eerste wordt getracht het migratievraagstuk weer in een bredere context te plaatsen, rekening houdend met de drijfveren voor internationale migratie, het specifieke geval van mensen die bescherming nodig hebben en de gevolgen van internationale migratie voor de ontwikkelingslanden. Ten tweede wordt een overzicht gegeven van het migratiebeleid van de gemeenschap en uiteengezet hoe migratie wordt geïntegreerd in de programma's en het beleid van de Gemeenschap voor buitenlandse samenwerking. Ten derde wordt geprobeerd aan te geven met welke beleidsontwikkelingen de bijdrage van Gemeenschap aan beter beheer van migratiestromen, met inbegrip van beteugeling van illegale migratie, kan worden versterkt.



# DEEL A – ACHTERGROND

## 1. DE EU EN DE INTERNATIONALE MIGRATIESTROMEN

Volgens schattingen van de VN zijn wereldwijd ongeveer 150 miljoen mensen (oftewel 2,5% van de wereldbevolking) internationaal migrant: hun nationaliteit valt niet samen met die van het land waar zij verblijven. Het totale aantal internationale migranten neemt geleidelijk toe, maar verschilt relatief gezien nauwelijks van de situatie begin twintigste eeuw.

De meeste analisten verwachten dat de migratie naar de EU op de lange termijn gelijk blijft of toeneemt. Het officiële jaarlijkse nettocijfer voor binnenkomende migratie in de EU is op dit moment ca. 2,2 per 1000 inwoners, en dat is minder dan de actuele cijfers voor binnenkomende migratie in traditionele immigratielanden als de VS en Canada. In 2000 arriveerden ongeveer 680 000 immigranten van buiten de EU in de Unie<sup>2</sup>.

Migratie naar de EU <sup>3</sup>		
Binnenkomende migranten van buiten de EU (2000)	680.000	
Totaal aantal migranten van buiten de EU	13.000.000	
Regio van herkomst	Europa	45%
	Noord-Afrika	18%
	Azië	17%
	Afrika ten zuiden van de Sahara	9%
	VS	3%
	Overig	8%

Over legale migranten zijn betrouwbare statistische gegevens voorhanden. Tot de legale migranten worden gerekend: asielzoekers, gezinsleden die herenigd worden met migranten die reeds legaal in een EU-lidstaat verblijven, geregistreerde arbeidsmigrant en migrerende zakenlieden<sup>4</sup>. Juridisch moet er onderscheid worden gemaakt tussen economische migranten en personen die bescherming behoeven. Volgens het internationale recht kunnen staten niet worden verplicht economische immigranten toe te laten tot hun grondgebied. Asiel is echter een mensenrecht, dat gebaseerd is op internationale beschermingsnormen en door staten moet worden verleend op grond van hun verplichtingen ingevolge internationale overeenkomsten als het Verdrag van Genève uit 1951.

<sup>2</sup> Het aantal legale immigranten in de EU bereikte in 1992 een recordhoogte van 1,2 miljoen, voornamelijk door de enorme instroom van vluchtelingen uit het voormalige Joegoslavië.

<sup>3</sup> Bron: Eurostat. Cijfers dienen met de grootst mogelijke zorg te worden geïnterpreteerd, gezien de talrijke statistische en methodologische problemen bij het opstellen van deze cijfers.

<sup>4</sup> Mededeling over een communautair immigratiebeleid, COM(2000)757.

Behalve legale migranten zijn er talloze niet-geregulariseerde of „illegale” migranten. Dit zijn personen die illegaal het grondgebied van een EU-lidstaat zijn binnengekomen, illegaal zijn geworden omdat ze langer zijn gebleven dan de geldigheid van hun visum of hun verblijfsvergunning toeliet of omdat hun asielverzoek is afgewezen. Gezien de aard van dit verschijnsel is het logisch dat precieze cijfers ontbreken. Het werkelijke aantal niet-geregulariseerde migranten in de EU kan dan ook alleen maar worden geschat<sup>5</sup>.

De meeste economische migranten die zich op het grondgebied van EU-lidstaten bevinden, komen niet uit lage-inkomenslanden, maar uit middeninkomenslanden en landen waarvan de economie in een overgangsfase is. Arme mensen in ontwikkelingslanden beschikken niet over de connecties en middelen om zich te wagen aan intercontinentale migratie. Wanneer zij om economische redenen migreren, gaan ze gewoonlijk naar regionale centra van economische groei. Geschat wordt dat in alle Afrikaanse landen samen meer dan 20 miljoen migrerende werknemers wonen uit andere Afrikaanse landen<sup>6</sup>.

Dit Zuid-Zuidverkeer van werknemers is uiterst belangrijk, en de vergemakkelijking van geordende Zuid-Zuidmigratie kan een relevant aspect zijn van de EG-ontwikkelingssamenwerking met bepaalde landen. Afgezien van de directe impact op ontwikkeling, kan een beter beheer van deze Zuid-Zuidstromen een indirecte impact hebben op de Zuid-Noordmigratie, met name wanneer internationale migratie verband houdt met snelle verstedelijking.

## **2. OORZAKEN VAN INTERNATIONALE MIGRATIE**

### **2.1 Afstotende factoren**

Specifieke oorzaken en migratiepatronen verschillen in de loop der tijd en tussen landen en regio's onderling. In het verleden migreerden mensen wanneer er in hun verblijfplaats geen middelen waren om te voorzien in hun behoeften en aspiraties. De „klassieke” omstandigheden die tot migratie leiden, omvatten factoren als<sup>7</sup>:

- negatieve of geringe economische groei, gecombineerd met een ongelijke inkomensverdeling;
- overbevolking, hoge bevolkingsgroei;
- hoge graad van onvolledige werkgelegenheid en hoge werkloosheidspercentages, onder meer door grootschalige economische herstructurering;
- hoge druk op stedelijk en plattelandsmilieu;
- gewapend conflict, etnische zuivering;
- schending van de mensenrechten, discriminatie, vervolging;

---

<sup>5</sup> Voor meer details zie de mededeling van de Commissie betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie, COM(2001)672 def.

<sup>6</sup> IAO, Rapport III, 87e zitting van de Internationale Arbeidsconferentie, Genève, 1999.

<sup>7</sup> *Migration-Development Nexus. State of the Art Overview*. Centre for Development Research, Kopenhagen, februari 2002. Dit is geen ranglijst, aangezien de voornaamste afstotende factoren voor migratie per geval verschillen.

- natuurrampen, milieuschade;
- zwak bestuur.

Deze factoren zijn vaak het gevolg van inadequaat of tekortschietend binnenlands beleid en het uitblijven van hervormingen in de ontwikkelingslanden zelf.

De economische redenen voor migratie zullen niet snel verdwijnen. Volgens cijfers van de Wereldbank zal het aantal werknemers in lage-inkomenslanden toenemen van 1,4 miljard tot 2,2 miljard in 2025<sup>8</sup>. Voor middeninkomenslanden (waar de meeste internationale migranten vandaan komen) zijn de cijfers vergelijkbaar. Het huidige niveau van economische groei, handel en binnenkomende investeringen in ontwikkelingslanden is duidelijk onvoldoende om iedereen van werk te voorzien.

In tegenstelling tot „economische migratie” is gedwongen migratie, die vooral veroorzaakt wordt door conflicten en onveiligheid, gewoonlijk meer cyclisch van aard. Vluchtelingenstromen fluctueren. Massaal vertrek wordt vaak (maar lang niet altijd) gevolgd door massale terugkeer wanneer de veiligheidssituatie weer is verbeterd. Personen die migreren uit door conflicten geteisterde gebieden, worden echter gewoonlijk gedreven door een combinatie van motieven, vooral degenen die hun eigen regio verlaten en naar ontwikkelde landen vertrekken.

## **2.2 Aantrekkende factoren**

Conflicten en armoede zijn de voornaamste afstotende factoren voor migratie. Veiligheid en verbetering van de sociaal-economische situatie, in verband met de vraag naar arbeid in de gastlanden, zijn de voornaamste aantrekkende factoren. Migrantten verhuizen naar plaatsen waar bescherming wordt geboden en/of werk kan worden gevonden. Zoals eerder aangegeven, leidt dit niet hoofdzakelijk tot intercontinentale of Zuid-Noordbewegingen. Circa 85% van de vluchtelingen in de wereld vindt een veilig heenkomen buiten de EU, de meesten in veilige zones in de regio van het conflict waarvoor zij op de vlucht zijn. Meer dan 90% van de migrantten in de wereld leeft en werkt buiten de EU, gewoonlijk relatief dichtbij hun land van herkomst. Vrouwen maken wereldwijd bijna de helft uit van alle 150 miljoen migrantten en werken bijvoorbeeld in de verzorging of als huispersoneel. De meeste migrerende werknemers in de seksindustrie zijn ook vrouwen, waarvan een groot aantal onvrijwillig werkzaam is.

De meeste immigratielanden – waaronder de EU-lidstaten – kampen met een tekort aan arbeidskrachten, zowel in sectoren waarvoor een hoog opleidingsniveau als die waarvoor een laag opleidingsniveau vereist is. De eerste categorie omvat IT-specialisten, medisch personeel, onderzoekspersoneel en wetenschappers, technici en onderwijsgeevenden. De tweede categorie omvat landbouwpersoneel, bouwwerknemers, horecapersoneel en dergelijke. Steeds vaker doen Europese regeringen en in Europa gevestigde bedrijven een beroep op de arbeidsmarkt in ontwikkelingslanden voor de aanwerving van deze werknemers, met name in sectoren waarvoor een hoog opleidingsniveau vereist is. Na aankomst in het immigratieland krijgen deze migrantten gewoonlijk een legale status. Velen van hen, met name in sectoren waarvoor een laag opleidingsniveau nodig is, zullen echter in de EU een baan en een woning blijven vinden zónder die legale status.

---

<sup>8</sup> Wereldbank, *World Development Report 1996*.

Om echt de stap te zetten die leidt tot uitgaande migratie, zijn contacten onontbeerlijk voor praktische raad en ondersteuning. Gewoonlijk worden de praktische aspecten van migratie vergemakkelijkt door familiecontacten of het bredere netwerk van migrantengemeenschappen. Een dergelijk netwerk voorziet over het algemeen een zeer specifiek onderdeel van de arbeidsmarkt in het land van bestemming van werknemers en zorgt voor de aanwerving van landgenoten uit bepaalde dorpen of stedelijke regio's in het land van oorsprong. Hieraan is een relatief laag risico verbonden, en deze steun wordt steeds vaker op uiterst winstgevende commerciële basis geboden door criminele organisaties die betrokken zijn bij mensensmokkel.

### 2.3 Migration hump

Een succesvol ontwikkelingsproces leidt op de korte termijn vaak eerder tot toename dan tot afname van internationale migratie. Wanneer een ontwikkelingsland erin slaagt economische groei te creëren, krijgt een eerste generatie dynamische mannen en vrouwen de beschikking over de middelen om te reizen en krijgen zij ook de smaak daarvan te pakken. In het land van herkomst zijn er nog onvoldoende bevredigende mogelijkheden, omdat de aanpassingen en hervormingen nog niet zijn voltooid en de binnenlandse arbeidsmarkt zijn volledige potentieel nog niet heeft bereikt. In deze situatie zullen talloze personen hun geluk beproeven op de arbeidsmarkt in de industrielanden. Dit verschijnsel, dat *migration hump* wordt genoemd, verdwijnt normaal gezien later weer, als het ontwikkelingsniveau in het land van herkomst eenmaal in een rijpere fase is gekomen<sup>9</sup>.

Vermindering van de armoede en toename van de werkgelegenheid leiden echter op de lange duur tot een geringere druk op mensen om hun toevlucht te nemen tot „overlevingsmigratie”. Wanneer vrede en ontwikkeling in de plaats treden van conflict en strijd, komt er ook een einde aan gedwongen migratie en kunnen mensen terugkeren naar de gebieden waar zij vandaan komen.

## 3. VLUCHTELINGENLAST

Overeenkomstig het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen uit 1951 geldt als vluchteling elke persoon die „uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen”. Personen die hun land ontvluchten hebben bepaalde fundamentele rechten, zoals het recht om in een ander land asiel aan te vragen en het recht om niet te worden uitgezet of teruggestuurd naar hun land van herkomst wanneer hun veiligheid in gevaar is (beginsel van non-refoulement). Verder hebben zij het recht een asielaanvraag in te dienen bij de bevoegde autoriteiten en die aanvraag door hen te laten onderzoeken.

Niet alleen in de EU verblijft een zeer groot aantal vluchtelingen en asielzoekers<sup>10</sup>. Ook veel ontwikkelingslanden worden geconfronteerd met vluchtelingen, waarvan de aantallen de gemiddelden in de EU vaak ver overschrijden. In 2002 waren er wereldwijd 13 miljoen

---

<sup>9</sup> *Migration, return and development. An institutional perspective.* Expert Working Paper, Centre for Development Research, Kopenhagen, april 2002.

<sup>10</sup> Net als economische migranten zijn ook de meeste asielzoekers in de EU niet afkomstig uit ontwikkelingslanden. In de afgelopen tien jaar waren vier van de zes landen waaruit de meeste asielzoekers in de EU afkomstig zijn, Europese landen (Joegoslavië, Roemenië, Turkije en Bosnië en Herzegovina).

vluchtelingen en asielzoekers, waarvan 1,9 miljoen (15%) op het grondgebied van de EU<sup>11</sup>. Verder zijn er wereldwijd circa 20 miljoen ontheemden. De helft daarvan verblijft in Afrika en meer dan een miljoen in Afghanistan. Volgens statistieken van de UNHCR is het aantal asielzoekers dat de EU binnenkomt de afgelopen tien jaar gehalveerd, en bedraagt hun aantal op dit moment minder dan 400.000 personen per jaar. Ter vergelijking: landen als Iran en Pakistan hadden in 2001 elk meer dan een miljoen nieuwe asielzoekers.

<b>Vluchtelingen en asielzoekers<sup>12</sup></b>	<i>Totaal</i>	<i>Uit niet-Europese ontwikkelingslanden</i>	<i>Uit Europese landen</i>
Wereldwijd	13.000.000	12.000.000	1.000.000
In de EU	1.900.000	1.600.000	300.000
In ontwikkelingslanden	9.000.000	9.000.000	0
<b>Binnenlands ontheemden</b>			
In de EU	0	0	0
In ontwikkelingslanden	20.000.000	20.000.000	0

De last voor ontwikkelingslanden die gastland zijn, wordt nog verzwaard door de intrinsieke beperkte financiële en institutionele capaciteiten van deze landen. Vluchtelingen kunnen een ernstige belasting vormen voor de vaak fragiele sociale en politieke structuren van een ontwikkelingsland dat gastland is. Uit UNHCR-onderzoek<sup>13</sup> blijkt dat, wanneer met deze factoren rekening wordt gehouden, de lijst van vijf landen met de grootste vluchtelingenlast wordt aangevoerd door Iran, gevolgd door Burundi, Guinee, Tanzania en Gambia. In Afrika ligt de verhouding tussen vluchtelingenbevolking en BBP per hoofd van de bevolking<sup>14</sup> meer dan 25 maal hoger dan in Europa.

Om het leed van vluchtelingen te verlichten, verleent de Europese Gemeenschap humanitaire hulp. Een van de specifieke doelstellingen van de humanitaire hulp van de Gemeenschap is de aanpak van de gevolgen van bevolkingsstromen van vluchtelingen, ontheemden en terugkerenden. De maatregelen van de Gemeenschap in het kader van Verordening (EG) nr. 1257/96 betreffende humanitaire hulp<sup>15</sup> (waarvoor het Bureau voor humanitaire hulp van de Europese Gemeenschap, ECHO, verantwoordelijk is) concentreren zich op de verstrekking van de nodige middelen aan uitvoeringpartners om vluchtelingen bescherming, zorg en levensonderhoud te bieden, zolang als dat nodig is.

Overeenkomstig de fundamentele beginselen van het internationale humanitaire recht, namelijk onpartijdigheid en niet-discriminatie, laat de Gemeenschap zich bij het verlenen van

<sup>11</sup> Ter vergelijking: in de VS verbleef circa 4% van het totale aantal vluchtelingen in de wereld. De cijfers voor Canada, Australië en Japan zijn respectievelijk 1%, 0,4% en 0,02%.

<sup>12</sup> Schattingen, eind 2001. Bron: UNHCR, *Population Statistics 2001*, Genève, mei 2002.

<sup>13</sup> UNHCR, *Selected indicators measuring capacity and contributions of Host Countries*, Genève, april 2002.

<sup>14</sup> Aantal vluchtelingen per 1000 inwoners gedeeld door BBP per hoofd van de bevolking. Dit cijfer geeft een kwantitatieve indicatie van de relatieve druk van binnenkomende vluchtelingen op de financiële en economische situatie in een gastland. De lijst van individuele landen wordt aangevoerd door Pakistan, Tanzania en Congo. Het eerste EU-land is Duitsland, dat veel lager staat op de lijst, op plaats 37.

<sup>15</sup> PB L 163, 2.7.1996, blz. 1.

humanitaire bijstand uitsluitend leiden door de behoeften van de getroffen bevolkingsgroepen, waarbij voorrang wordt gegeven aan de meest kwetsbare personen, zoals kinderen, vrouwen, gehandicapten en ouderen.

Er worden projecten gefinancierd om de nood van vluchtelingen te lenigen en de gastlanden te helpen de instroom van vluchtelingen te verwerken, want hun eigen infrastructuur en institutionele capaciteit is gewoonlijk niet tegen deze problemen opgewassen. De Gemeenschap financiert momenteel veel van dit soort projecten in de wereld. Voorts kan de impact van hulp leiden tot verbetering van de infrastructuur van het gastland, wat secundair voordeel oplevert voor de lokale gemeenschap. Dit kan ertoe bijdragen dat mogelijke spanningen tussen beide groepen afnemen. Verder kan, wanneer vluchtelingen eenmaal zijn teruggekeerd naar hun land van herkomst, geld beschikbaar worden gesteld voor de uitvoering van herstelwerkzaamheden, zoals herbebossing, mochten die noodzakelijk zijn na het verblijf van vluchtelingen in een gastland.

Ook worden projecten gefinancierd ter ondersteuning van repatriëring naar het land van herkomst, mits aan bepaalde essentiële voorwaarden is voldaan. De repatriëring moet vrijwillig geschieden en er moet sprake zijn van een algemene verbetering in de situatie in het land van herkomst. Het land van herkomst moet ook garanderen of in voldoende mate verzekeren dat de veiligheid van de gerepatriëerde bevolkingsgroepen niet in gevaar komt. In Oost-Timor is bijvoorbeeld voorzien in de behoeften aan bescherming, onderdak en hervestigingshulp van 300.000 terugkerende vluchtelingen. Daarnaast verstrekt de Gemeenschap middelen voor de herintegratie van gerepatriëerde vluchtelingen om de druk weg te nemen voor de landen van herkomst, die vaak een lange periode van conflict en verwoesting achter zich hebben. In dezelfde zin financiert de Gemeenschap momenteel de repatriëring door de UNHCR van tienduizenden Sierraleonese vluchtelingen uit Guinee en maatregelen voor herintegratie in Sierra Leone. Ook worden projecten gefinancierd voor de overbrenging van vluchtelingen van het land waar zij verblijven naar een derde land dat bereid is hen op te nemen.

Langdurige vluchtelingensituaties verhogen de druk op de schaarse economische en ecologische hulpbronnen en veroorzaken soms spanningen met de lokale gemeenschappen. Dit kan leiden tot veiligheidsproblemen en gelokaliseerde criminaliteit. In veel Afrikaanse landen verblijven vluchtelingen al ruim twintig jaar in gastgemeenschappen. Veel van deze vluchtelingen hebben een rurale achtergrond en doen een beroep op gezamenlijke natuurlijke hulpbronnen als water, landbouwgrond en bossen, maar daarvoor moeten zij concurreren met rurale armen in de gastgemeenschap. Aan dit probleem kan iets worden gedaan als gastregeringen deze vluchtelingen proberen te integreren door hun land toe te wijzen, zo mogelijk dichtbij hun geografische en etnische gebieden van oorsprong. Landen als Oeganda en Belize hebben deze strategie toegepast en zijn erin geslaagd vluchtelingen te integreren in het proces van nationale ontwikkeling. Soortgelijke acties om duurzame oplossingen te bevorderen, onder andere door lokale integratie, zijn ondernomen in nauwe samenwerking met de UNHCR, bijvoorbeeld in het geval van het „Zambia-initiatief”<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> In het kader van het Zambia-initiatief krijgen vluchtelingen hulp om productieve leden te worden van hun gastgemeenschappen. Dit leidt tot sociale integratie, vrede, veiligheid en stabiliteit in de regio. Het initiatief omvat programma's op gebieden als landbouw, gezondheid, onderwijs, infrastructuur, governance, gendervraagstukken en hiv/aids.

#### 4. GEVOLGEN VAN INTERNATIONALE MIGRATIE VOOR ONTWIKKELINGSLANDEN

Internationale migratie kan zowel bijdragen tot de economische ontwikkeling van industrielanden, als positieve gevolgen hebben voor de ontwikkelingslanden van oorsprong. Tezelfdertijd kunnen bepaalde aspecten van internationale migratie, zoals uitstroom van hoogopgeleide personen en vluchtelingenstromen tussen buurlanden, ook directe uitdagingen vormen voor ontwikkelingslanden. De gevolgen van internationale migratie voor ontwikkelingslanden moeten per geval worden geëvalueerd, omdat hun specifieke impact sterk varieert van land tot land.

##### 4.1 Overmakingen van migranten

Volgens sommige schattingen<sup>17</sup> liggen de huidige jaarlijkse overmakingen naar ontwikkelingslanden zelfs boven het niveau van de totale officiële ontwikkelingshulp. Voor veel landen vormen de overmakingen een aanzienlijke positieve bijdrage aan de betalingsbalans en een belangrijke bron van deviezen. In een land als Haïti vertegenwoordigen de overmakingen 17% van het BBP<sup>18</sup>. In de meeste landen ligt het percentage veel lager, maar is het nog altijd aanzienlijk. De instroom van overmakingen is niet gelijkmatig verdeeld over de ontwikkelingslanden. Bestemmingslanden zijn lagere-middeninkomenslanden, zoals de Filipijnen, Egypte en Marokko, en enkele grote lage-inkomenslanden, zoals India en Pakistan<sup>19</sup>. De overmakingen naar Afrika bezuiden de Sahara zijn nog laag, maar hebben een aanzienlijk ontwikkelingspotentieel.

De overmakingen betreffen particulier geld, dat eerst en vooral ten goede komt aan de familie van de afzender, en dus niet bestemd is voor de armste bevolkingsgroepen, die geen familie hebben in het buitenland. Overmakingen worden in een eerste fase over het algemeen besteed aan levensonderhoud van familie en terugbetaling van schulden. In een later stadium worden zij besteed aan verbetering van huisvesting, duurzame consumptiegoederen en onderwijs. In een derde fase lijken zij te worden geïnvesteerd in productieve activiteiten en de aankoop van grond of kleine bedrijven.

Gezien het grote ontwikkelingspotentieel van overmakingen proberen sommige ontwikkelingslanden een hefboomwerking te bereiken, teneinde migranten aan te moedigen een bepaald deel van elke overmaking te bestemmen voor ontwikkelingsfondsen. Daartoe worden specifieke financiële instrumenten ingesteld om een gedeelte van de individuele overmakingen op te vangen en aan te vullen met geld uit publieke bronnen, en joint ventures van migranten met associaties voor gemeenschapsontwikkeling te faciliteren. Ook in de conclusies van de conferentie over ontwikkelingsfinanciering die in maart 2002 plaats had in Monterrey, worden de overmakingen genoemd. Volgens punt 18 van die conclusies is het „van groot belang de overboekingskosten voor overmakingen van migrerende werknemers te verminderen en kansen te creëren voor ontwikkelingsgeoriënteerde investeringen, waaronder huisvesting”.

De Commissie realiseert zich dat overmakingen van migranten particulier geld betreffen, dat dient te worden uitgegeven overeenkomstig de wensen van de betrokkenen, maar is terzelfder tijd van mening dat de overheid in landen die migranten opvangen, een rol kan spelen om ervoor te zorgen dat deze middelen goedkoop, in overeenstemming met de wet en veilig kunnen worden overgemaakt naar ontwikkelingslanden. De bestaande officiële

<sup>17</sup> *Remittance Flows and Impact*, S. Martin, 2001.

<sup>18</sup> *International mobility in a globalising world*, Jan Niessen / Migration Policy Group, maart 2002.

<sup>19</sup> *Migration-Development Nexus, Evidence and Policy Options*. Centre for Development Research, Kopenhagen, april 2002.

overboekingsystemen zijn vaak gecompliceerd en duur, waardoor migranten gebruik gaan maken van informele netwerken van geldhandelaars. Financiële instellingen, internationale banken en geldhandelaars hebben de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat voor het overmaken van geld naar ontwikkelingslanden efficiënte en rendabele systemen beschikbaar zijn.

## 4.2 Mobiliteit van hoogopgeleide personen

Globalisering nodigt uit tot migratie. Aangezien globalisering de specialisatie van economieën en landen bevordert, is het niet meer dan logisch dat gespecialiseerde werknemers (zowel in beroepssectoren waarvoor een hoog, als die waarvoor een laag opleidingsniveau vereist is) van het ene naar het andere gebied willen verhuizen. In die gevallen waar nog geen sprake is van een breed immigratiebeleid, en dit geldt ook voor de EU, vinden werknemers hun eigen (illegale) weg om de geglobaliseerde arbeidsmarkt te betreden. Derhalve dient, als overeengekomen op de Europese Raad van Tampere, een geharmoniseerd toelatingsbeleid te worden ontwikkeld, teneinde de legale toegang van migranten tot de EU te reguleren. Dit beleid dient de belangen van de EU in acht te nemen, maar ook die van de derde landen waaruit de migranten afkomstig zijn, en samenhang te vertonen met de inspanningen om de negatieve effecten van de hieronder genoemde „brain drain” aan te pakken.

Ontwikkelingslanden met hoge werkloosheidscijfers en een lage economische groei kunnen profiteren van de emigratie van ongeschoolde burgers. Niet alleen vanwege de overmakingen van migranten, maar ook omdat door de vermindering van het arbeidsoverschot minder mensen werkloos zijn, hetgeen een positieve invloed heeft op de concurrentiepositie en bijgevolg het inkomen van de achterblijvers. Wanneer opgeleide werknemers het land verlaten is de impact daarvan op de binnenlandse economie echter minder positief, met name op de korte termijn. Deze „brain drain” kan directe negatieve repercussies hebben voor het ontwikkelingsproces.

Win-win-scenario's, waarin zowel het land van herkomst als het land van bestemming en de migrant zelf profiteren van de migratie<sup>20</sup>, bestaan echter wel degelijk, namelijk wanneer de migrant financiële, sociale en economische banden onderhoudt met zijn of haar land van herkomst en later permanent of tijdelijk terugkeert. Dit blijven echter geïsoleerde gevallen. Het zesde kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling van de Gemeenschap, dat voor wetenschappers uit derde landen, waaronder de minst ontwikkelde landen, opleidingsactiviteiten aanbiedt om de algemene wetenschappelijke en technologische capaciteit van ontwikkelingslanden te stimuleren, bevat elementen ter bevordering van de feitelijke terugkeer van deelnemers, waaronder terugkeerpremies.

Niettemin werven geïndustrialiseerde landen, zoals de EU-lidstaten, steeds vaker gediplomeerd personeel aan in ontwikkelingslanden, zoals bijvoorbeeld IT-deskundigen in India, medici in Pakistan, onderwijsgevenden in het Caribisch gebied en verpleegkundig personeel in Zuid-Afrika. Voor bepaalde ontwikkelingslanden is de „export” van gekwalificeerd personeel een vast element van het regeringsbeleid. Dit proces leidt vaak tot incoherentie tussen het binnenlands beleid van de gastlanden en de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid.

Vrijwillige terugkeer van tijdelijke en permanente migranten betekent dat ontwikkelingslanden de beschikking krijgen over een grote hoeveelheid financieel, menselijk

---

<sup>20</sup> *Migration of Highly Skilled Persons from Developing Countries: Impact and Policy Responses*. IAO, Genève, 2002.



en sociaal kapitaal. Van oudsher wordt terugkeer derhalve gezien als essentieel om tot een positieve relatie tussen migratie en ontwikkeling te komen<sup>21</sup>. Dit veronderstelt dat een migrant voldoende tijd in het buitenland heeft doorgebracht om bepaalde vaardigheden en middelen te verwerven en dat hij of zij in staat en bereid is (een deel van) dit kapitaal te besteden aan nieuwe activiteiten in het land van herkomst. Deze landen van herkomst kunnen een geslaagde herintegratie vergemakkelijken, hetgeen ook voor de plaatselijke samenleving in het algemeen gunstig is, door het juiste sociale, economische en institutionele klimaat te creëren voor terugkerende migranten.

In de praktijk moeten terugkerende migranten vaak aanzienlijke hindernissen nemen, ook in het gastland. De terugkeer kan van invloed zijn op pensioenrechten en op de mogelijkheden die zij hebben om naar de EU terug te keren om familie of vrienden te bezoeken. In het algemeen zijn concrete administratieve oplossingen en steunprogramma's noodzakelijk. Enkele daarvan zijn momenteel in voorbereiding, zoals het door de Gemeenschap gefinancierde IOM-project voor de terugkeer van gekwalificeerde Afghanen die een bijdrage kunnen leveren aan herstel, rehabilitatie en wederopbouw in Afghanistan.

Migranten kunnen ook positief bijdragen tot de lokale ontwikkeling van hun land van herkomst zonder zich daar weer permanent te vestigen. Regeringen van landen waaruit migranten afkomstig zijn, zoals Tunesië, Senegal en Nigeria, hebben actief beleid ontwikkeld om de contacten met hun migrantengemeenschappen te intensiveren en deze te betrekken bij het nationale ontwikkelingsproces, zowel economisch als politiek. Anderzijds hebben sommige landen waar veel migranten zich vestigen, evenals internationale organisaties, geëxperimenteerd met op „mede-ontwikkeling” gerichte programma's, die de migrantengemeenschappen beogen te betrekken bij het ontwikkelingsproces in hun land van herkomst.

## **DEEL B – HET HUIDIGE BELEID**

Op basis van het Verdrag van Amsterdam en overeenkomstig de beleidsoriëntaties van de Europese Raad van Tampere en Sevilla heeft de Commissie de hoofdbestanddelen van een gemeenschappelijk migratie- en asielbeleid geformuleerd. Ter aanvulling streeft de Commissie ernaar door middel van haar ontwikkelings- en samenwerkingsbeleid de dialoog en het partnerschap met derde landen met betrekking tot het migratievraagstuk te intensiveren. Beleid en maatregelen kunnen in drie categorieën worden onderverdeeld. De eerste categorie wordt gevormd door de maatregelen die de laatste tijd zijn geprogrammeerd in het kader van de samenwerkingsprogramma's van de Gemeenschap met derde landen en die rechtstreeks gericht zijn op het migratievraagstuk. De tweede categorie betreft andere maatregelen die onder de algemene rubriek noodhulp en rehabilitatie vallen. De derde categorie omvat de algemene ontwikkelingssamenwerking van de Gemeenschap en de ontwikkelingsprogramma's, die gericht zijn op vermindering van de afstotende factoren die tot migratie leiden, door ondersteuning van duurzame groei en ontwikkeling en bestrijding van armoede.

---

<sup>21</sup> *Migration-Development Nexus, Evidence and Policy Options*. Centre for Development Research, Kopenhagen, april 2002.

## 5. MIGRATIEBELEID VAN DE EU

De Commissie heeft de belangrijkste onderdelen van een gemeenschappelijk migratie- en asielbeleid geformuleerd in twee algemene mededelingen en een aantal wetgevingsvoorstellen. Het in Tampere overeengekomen werkprogramma om deze doelstelling te verwezenlijken omvat twee fasen: totstandbrenging van een fundamenteel gemeenschappelijk juridisch kader met minimumnormen op de onder het Verdrag vallende gebieden, en geleidelijke convergentie van wetgeving, beleid en praktijk door een open methode van coördinatie tussen de lidstaten. Overeenkomstig de door de Raad goedgekeurde brede aanpak wordt actie ondernomen met betrekking tot verschillende aspecten van het verschijnsel migratie.

De Commissie heeft inmiddels alle wetgevingsvoorstellen ingediend die nodig zijn voor de totstandbrenging van het basiskader voor toelating en verblijfsvoorwaarden van legale migranten en hun gezinnen. Zo wordt voorzien in transparante kanalen voor de toelating van arbeidsmigranten. Sommige van de voorstellen beogen de mobiliteit te vergemakkelijken van onderdanen van derde landen binnen de EU, bijvoorbeeld voor personen die reeds lange tijd ingezetenen zijn, of onderdanen van derde landen die studeren. Terzelfder tijd wordt actie genomen ter versterking van de strijd tegen illegale migratie, mensensmokkel en -handel naar de EU, op basis van een in februari 2002 door de Raad goedgekeurd plan van aanpak. Ook worden maatregelen ontwikkeld ter verbetering van de samenwerking bij de terugkeer van illegale migranten, gebaseerd op het Groenboek van de Commissie van april 2002 over dit onderwerp.

De Commissie heeft ook enkele wetgevingsvoorstellen ingediend bij het Europees Parlement en de Raad als basis voor een gemeenschappelijk asielbeleid dat volledig in overeenstemming is met het Verdrag betreffende de status van vluchtelingen (Genève 1951) en andere verplichtingen van de lidstaten met betrekking tot vluchtelingen, asielzoekers en anderen die internationale bescherming behoeven.

In 2002 is de Commissie begonnen met een onderzoek naar de wisselwerking tussen immigratie en het sociaal beleid in de Europese Unie. Op basis daarvan is zij voornemens in maart 2003 een mededeling te publiceren ter voorbereiding van de Europese Raad die in juni zal plaatsvinden.

De bevordering van de integratie en opnemings van migranten geschiedt voornamelijk in het kader van het Europees Sociaal Fonds, het EQUAL-initiatief en programma's voor de bestrijding van discriminatie, waaronder racisme en vreemdelingenhaat.

Het is duidelijk dat snelle goedkeuring van de voorstellen van de Commissie, en deze goedkeuring valt onder de verantwoordelijkheid van de Raad en de lidstaten, bevorderlijk is voor de consolidatie van het gemeenschappelijk migratiebeleid van de Gemeenschap en daardoor ertoe kan bijdragen dat het standpunt van de Gemeenschap op dit gebied voor derde landen duidelijk wordt. Totstandkoming van een duidelijk communautair kader voor het migratiebeleid is een voorwaarde voor de geloofwaardigheid van de Gemeenschap in haar betrekkingen met derde landen op het gebied van migratiebeheersing.

## 6. BIJSTAND AAN DERDE LANDEN DIE RECHTSTREEKS VERBAND HOUDT MET MIGRATIEBEHEERSING

Integratie van migratiekwessies in het buitenlandse beleid in het algemeen en in het buitenlandse beleid en de programma's van de Gemeenschap in het bijzonder is een recente ontwikkeling. Migratie is een nieuw werkterrein voor de samenwerkings- en ontwikkelingsprogramma's van de Gemeenschap. Sinds Tampere heeft de EG diverse vraagstukken die rechtstreeks verband houden met legale en illegale migratie in haar samenwerkingsbeleid en samenwerkingsprogramma's voor de lange termijn geïntegreerd. Er is aanzienlijke directe en indirecte Gemeenschapsbijstand geprogrammeerd om derde landen te steunen bij hun inspanningen om problemen die rechtstreeks verband houden met legale en illegale migratie aan te pakken. De bijlagen bij deze mededeling geven een overzicht van regionale en nationale programma's en activiteiten die verband houden met migratie. Een gedetailleerde omschrijving van deze programma's is opgenomen in de nationale respectievelijk regionale indicatieve programma's die bij de nationale en regionale strategiedocumenten horen. Enkele van deze programma's – die specifiek gericht zijn op grensbeheer, bestrijding van illegale migratie, en migratiebeheersing – dragen rechtstreeks bij tot versterking van het vermogen van derde landen om de migratiestromen te beheersen. *De meeste van deze programma's moeten in de periode 2002–2004 worden uitgevoerd.* Enkele bevinden zich reeds in de startfase. De activiteiten zullen hier niet per land worden omschreven, maar de belangrijkste regionale oriëntaties kunnen als volgt worden samengevat:

Wat het Middellandse-Zeegebied betreft richt de Commissie zich in het onlangs goedgekeurde kader voor een regionaal Meda-programma voor justitie en binnenlandse zaken op de algemene problemen van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, met inbegrip van criminele netwerken die zich bezighouden met het smokkelen van migranten en met mensenhandel. Met name onderzoekt de Commissie of het voor de mediterrane partners onderling en zo mogelijk ook voor de mediterrane partners met de lidstaten haalbaar is gezamenlijke rechteerteams in stellen. Migratie krijgt in het regionale programma bijzondere aandacht. De Commissie is voornemens een basis te leggen voor een gezamenlijke brede aanpak van migratie met de mediterrane landen. Het overleg met de mediterrane partners over de tenuitvoerlegging van het regionale programma verloopt zeer constructief, en maatregelen voor de bestrijding van illegale immigratie zijn in overweging. Deze hebben met name betrekking op training voor politie en justitie en instelling van een Euromed-netwerk voor het verzamelen van gegevens en voor pluridisciplinair onderzoek naar migratieverschijnselen. In het kader van de diverse regionale programma's van Meda onderzoekt de Commissie bovendien hoe nieuwe maatregelen voor het bestrijden van illegale immigratie kunnen worden ingevoerd. Er kan bijvoorbeeld worden gekeken of het haalbaar is een netwerk van havens in het zuidelijke Middellandse-Zeegebied te creëren om onder andere het uitwisselen van informatie over verdachte schepen en illegale migratie te vergemakkelijken. Ten slotte moet aandacht worden besteed aan de doorgangsmigratie vanuit Afrika bezuiden de Sahara. De Commissie zal de belangrijkste oorzaken van deze migratie onderzoeken om de drijfveren hiervoor beter te doorgronden en het probleem te kunnen aanpakken.

Het Cards-programma voor de westelijke Balkan concentreert zich op het ondersteunen van de deelname van Albanië, Bosnië en Herzegovina, Kroatië, de Federale Republiek Joegoslavië en de voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië aan het stabilisatie- en associatieproces, dat het fundament vormt voor het EU-beleid in deze regio. Het is de bedoeling regionale samenwerking te bevorderen, onder meer ten aanzien van justitie en binnenlandse zaken. De regio grenst aan de EU en heeft grenzen die niet waterdicht zijn, en een zwakke infrastructuur. Ondersteuning van regionale samenwerking op het gebied van

migratie is daarom van bijzonder belang. Bij de steun voor de grenscontrole ligt de nadruk op uitrusting en infrastructuur, aangevuld door institutionele opbouw, technische bijstand en twinning-regelingen. Bijzondere nadruk zal komen te liggen op de controle aan de grenzen met Roemenië, evenals op de controle op internationale luchthavens en zeeroutes en -havens, maar ook op controle aan belangrijke grensposten, ontwikkeling van passende staatsdiensten voor grensbewaking, versterking van het vermogen van de politie en andere instellingen om criminaliteit op internationaal en regionaal vlak aan te pakken, coördinatie tussen instanties voor grenscontrole, nationale politie-instanties en douane, uitwisseling van gegevens en gezamenlijk onderzoek. De internationale coördinatie wordt verbeterd, zowel wat betreft preventie (bijvoorbeeld uitwisseling van gegevens) als wat betreft bestrijding (bijvoorbeeld gezamenlijk onderzoek naar smokkelactiviteiten, of repatriëring van illegale immigranten).

In Oost-Europa en Centraal-Azië richt het huidige regionale Tacis-programma voor justitie en binnenlandse zaken zich op drie hoofdpunten: ten eerste de ontwikkeling van een geïntegreerd systeem voor grensbeheer, migratie en asiel, teneinde de smokkel van illegale migranten te bestrijden en illegale migratiestromen te verminderen (concrete maatregelen zijn verstrekking van apparatuur voor grenscontrole, opleiding van grenswachten en versterking van het vermogen van de partnerlanden om legale migratie en asielaangelegenheden te administreren); ten tweede het bestrijden van drugshandel door een „filtersysteem” te creëren tussen Afghanistan en de gebieden langs de zijderoute; ten derde het invoeren van effectieve maatregelen ter bestrijding van corruptie in de partnerlanden, wat inhoudt dat doeltreffende wetgeving moet worden vastgesteld en in het overheidsapparaat en de civiele samenleving geschikte methoden moeten worden ontwikkeld voor een duurzame bestrijding van corruptie. Dit aspect heeft waarschijnlijk ook een effect op illegale migratie. Het nieuwe regionale Tacis-programma voor Centraal-Azië omvat bovendien samenwerking op het gebied van migratie en aanverwante zaken, met name verbetering van de capaciteit op het gebied van grensbeheer; aanleg van grensposten in het drielandpunt in de Ferghana-vallei teneinde de grensoverschrijdende handel en het soepele verkeer van personen en goederen te bevorderen; bevordering van grensoverschrijdende samenwerking tussen de betrokken diensten voor wetshandhaving, de grensbewaking en de douane in de regio; voortzetting van de maatregelen ter bestrijding van drugs; invoering van regelingen voor het bestrijden van het witwassen van geld in Kazachstan en Oezbekistan.

De geprogrammeerde rechtstreeks migratiegerelateerde activiteiten zijn van bijzonder belang voor deze drie regio's die aan de uitgebreide EU zullen grenzen, maar migratie is ook een steeds belangrijker onderwerp voor de discussie en de samenwerking met andere regio's, hoewel een en ander daar nog in een vroeger stadium verkeert.

In Azië is in het kader van ASEM al een dialoog over migratie gestart, die nu goed op gang is. De dialoog heeft geleid tot de ministeriële ASEM-conferentie over samenwerking inzake de beheersing van migratiestromen, gehouden in april 2002, waar een politieke verklaring over de migratiestromen is aangenomen (de verklaring van Lanzarote). Bovendien is overeengekomen dat de samenwerking zal worden voortgezet, met door belangstellende ASEM-partners voor te stellen gezamenlijke initiatieven. Daartoe is ook besloten waar nodig een netwerk van contactpunten tot stand te brengen voor coördinatie en voorbereiding van bijeenkomsten van de partners op het niveau van deskundigen en van in de toekomst te houden ASEM-bijeenkomsten op het niveau van de directeuren-generaal van de immigratiediensten, waar gesproken zal worden over illegale migratie en de opsporing van valse en vervalste documenten. De eerste bijeenkomst van dit type kan voor het einde van dit jaar plaatsvinden.

Wat Latijns-Amerika betreft is de Commissie begonnen met onderzoek naar methoden om over migratie een dialoog tussen de twee regio's op te zetten, dit op basis van de politieke verklaring van de in mei 2002 in Madrid gehouden topontmoeting van de EU met Latijns-Amerika en het Caribisch gebied, waarin de staten van deze gebieden zich verbonden tot „het uitvoeren van een geïntegreerde analyse van de verschillende vraagstukken op het gebied van migratie tussen onze regio's”.

Voor de ACS-landen geldt dat de overeenkomst van Cotonou, die in juni 2000 is ondertekend en binnenkort in werking treedt, specifieke bepalingen bevat over samenwerking inzake migratie, onder andere met betrekking tot de preventie en bestrijding van illegale immigratie (artikel 13). Over migratie zal in het kader van het partnerschap van de EU en de ACS een intensieve dialoog worden gevoerd. De ACS-EG-Raad van Ministers bespreekt „problemen die het gevolg zijn van illegale immigratie, teneinde waar toepasselijk tot middelen voor een preventiebeleid te komen”. De overeenkomst van Cotonou omvat tevens een standaardclausule inzake overname en een verplichting om te onderhandelen over een overnameovereenkomst wanneer een partij daarom verzoekt. In het kader van de juridisch bindende regelingen die bij de overeenkomst van Cotonou zijn ingesteld, is het derhalve volledig gerechtvaardigd om de kwestie van illegale migratie en problemen op het gebied van overname op de agenda van de politieke dialoog te zetten, voor de gehele ACS-groep of voor de betrokken afzonderlijke ACS-landen (artikel 8).

Ter aanvulling op deze samenwerking op regionaal vlak inzake migratie zijn ook voor afzonderlijke landen samenwerkingsprogramma's inzake migratieproblemen ontwikkeld, zoals met Marokko, de Balkanlanden, de voormalige Sovjetrepublieken en China.

## **7. NOODHULP EN REHABILITATIE**

Humanitaire hulp is niet voldoende en ook niet de meest adequate manier om alle uit aanslepende crisissituaties (zoals langdurige vluchtelingenproblemen) voortvloeiende behoeften aan te pakken, en kan dus op zich niet voor blijvende en duurzame oplossingen zorgen. Het belangrijke verband tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling (LRRD) dient in de context van deze mededeling ook bijzondere aandacht te krijgen. In april 2001 presenteerde de Commissie hierover een mededeling. Doel daarvan was ervoor te zorgen dat de noodhulp zo wordt georganiseerd dat wanneer de bijstand wordt afgebouwd, de maatregelen worden voortgezet in het kader van andere instrumenten, teneinde aldus de ontwikkelingsdoelstellingen voor de lange termijn te ondersteunen.

De maatregelen van de Gemeenschap in het kader van Verordening (EG) nr. 2130/2001 betreffende acties op het gebied van de hulp aan ontwortelde bevolkingsgroepen in ontwikkelingslanden in Latijns-Amerika en Azië leggen bijvoorbeeld een verband tussen humanitaire activiteiten en ontwikkelingssamenwerking. Deze verordening heeft hiervoor de weg geëffend en pre-institutionele mechanismen ingesteld waarop de toekomstige ontwikkeling kan worden gebaseerd. Voor andere geografische gebieden worden deze acties ter ondersteuning van ontwortelde bevolkingsgroepen rechtstreeks gefinancierd uit andere, algemene financiële instrumenten, zoals het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) en Meda<sup>22</sup>.

In geval van acties om vluchtelingen een nieuwe verblijfplaats te geven of terugkerende vluchtelingen in post-conflictsituaties te steunen, is nauwe samenwerking tussen buurlanden

---

<sup>22</sup> De Commissie staat derhalve positief tegenover de integratie van onder Verordening (EG) nr. 2130/2001 gefinancierde acties in het bredere ALA-programma.

noodzakelijk. In conflictzones, waar diepliggende scheidingen, collectief sociaal wantrouwen en trauma soms in brede kring blijven bestaan, kan te vroege terugkeer van vluchtelingen nieuwe spanningen, conflict of geweld oproepen. Timing en coördinatie zijn derhalve cruciaal. In de context van de steun voor ontwortelde bevolkingsgroepen worden reeds verscheidene programma's uitgevoerd of voorbereid (bijvoorbeeld in Cards-verband). De Gemeenschap blijft steun verlenen aan initiatieven als programma's om vestiging in het gastland van vluchtelingen die niet willen terugkeren naar hun land van herkomst te vergemakkelijken en de sociale en politieke spanningen die ontstaan door semi-permanente vestiging te verminderen (bijvoorbeeld terugkeer van niet-Albanese ontheemden in de Federale Republiek Joegoslavië), alsmede programma's om grensoverschrijdende terugkeer in een post-conflictsituatie te vergemakkelijken. Samenwerking daarbij dient te worden ondersteund door de internationale gemeenschap, met name wat betreft de informatiestroom en de overeenstemming over gemeenschappelijke standpunten inzake burgerschap, pensioen, sociale zekerheid, gezondheidszorg en onderwijs.

## **8. DE LANGERE TERMIJN: AANPAK VAN DE AFSLOTENDE FACTOREN**

Volgens de Commissie draagt het communautair beleid inzake ontwikkelingssamenwerking bij tot de doeltreffendheid van het EU-migratiebeleid en de doelstelling daarvan om de migratiestromen te beheersen. Het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap pakt de afstotende factoren aan die tot de diepere oorzaken behoren van migratiestromen, en is gericht op beperking van de tijdsduur van de „migration hump”. Het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap tracht ook gedwongen migratie te voorkomen en te verminderen, zowel Zuid-Noord als Zuid-Zuid, en helpt ontwikkelingslanden om te gaan met vluchtelingenstromen en oplossingen te vinden voor ontheemden. Tegen deze achtergrond dienen de armoedefocus en de huidige prioritaire sectoren van het EG-beleid inzake ontwikkelingssamenwerking te worden gehandhaafd.

De Europese Raad bevestigde deze aanpak door op de bijeenkomst in Sevilla te verklaren dat „de Europese Unie op de lange termijn moet blijven vasthouden aan haar doelstelling van een geïntegreerde, integrale en evenwichtige aanpak, gericht op de diepere oorzaken van de illegale immigratie”. Vanuit deze optiek herinnerde de Raad eraan dat „intensivering van de economische samenwerking, ontwikkeling van de handel, ontwikkelingshulp en conflictpreventie evenzovele middelen zijn om de economische welvaart van de betrokken landen te bevorderen en aldus de oorzaken van de migratiestromen te verminderen”<sup>23</sup>.

In november 2000 namen de Raad en de Commissie een beleidsverklaring inzake het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap aan. Een van de doelstellingen daarvan was om de ontwikkelingssamenwerking van de Gemeenschap te concentreren op een beperkt aantal prioriteitsgebieden. Het algemene kader van het ontwikkelingsbeleid staat nu vast en mag niet worden aangetast door nieuwe prioriteitsgebieden. Het ontwikkelingsbeleid van de Europese Gemeenschap kent zes prioritaire sectoren, met als algemeen zwaartepunt armoedebestrijding<sup>24</sup>. Verder noemt de verklaring van de Raad en de Commissie drie „horizontale” of „transversale” thema's: man/vrouw-vraagstukken, milieu en mensenrechten.

Om de potentiële positieve effecten van migratie op ontwikkeling te maximaliseren en de negatieve zo veel mogelijk te beperken, moeten migratievraagstukken een volwaardig onderdeel zijn van het EG-beleid voor ontwikkelingssamenwerking, waaronder de strategieën

---

<sup>23</sup> Conclusies van de Europese Raad van Sevilla, 21 en 22 juni 2002.

<sup>24</sup> COM(2000) 212 def., 26 april 2000.

voor armoedebestrijding. Om de samenhang tussen het ontwikkelings- en migratiebeleid van de EG te waarborgen, moet de relatie tussen migratievraagstukken en prioritaire sectoren en transversale thema's van het EU-ontwikkelingsbeleid systematisch worden geëvalueerd en moeten waar passend acties worden geïdentificeerd. In deze context kunnen voor verdere actie de volgende ontwikkelingsbeleidsterreinen worden genoemd:

#### *Handel en ontwikkeling*

In ontwikkelingslanden werkgelegenheid creëren en deze waarborgen is de meest doeltreffende manier om de voornaamste afstotende factor van internationale migratie aan te pakken: werkloosheid en slechte economische vooruitzichten. Om bij te dragen tot de doelstellingen van het migratiebeleid van de Gemeenschap dient de Gemeenschap de verbetering te blijven stimuleren van effectieve markttoegang voor producten uit ontwikkelingslanden in de EU en andere industrielanden, alsmede de integratie van ontwikkelingslanden in het wereldhandelsstelsel, volgens de doelstellingen van de ontwikkelingsagenda van Doha. Verder dient de Gemeenschap de Zuid-Zuidhandel te blijven stimuleren en buitenlandse directe investeringen in ontwikkelingslanden en fundamentele arbeidsnormen te bevorderen. Het huidige beleid op deze gebieden draagt bij tot de verwezenlijking van de doelstellingen van het migratiebeleid van de Gemeenschap en dient derhalve, waar mogelijk, te worden versterkt.

Vergeleken met de vooruitgang die al is geboekt bij de liberalisering van het verkeer van goederen en kapitaal, verkeert de internationale discussie over vrij verkeer van personen nog in een zeer pril stadium. De Europese Gemeenschap dient verdere discussie en gedachtewisseling over dit thema te stimuleren, ook binnen relevante internationale organisaties als WTO, IAO en Wereldbank.

#### *Conflictpreventie, regionale integratie en samenwerking*

De geschiedenis van de EU heeft geleerd dat regionale integratie en samenwerking het beste middel zijn tegen oorlog en gewelddadige conflicten. Evenzo draagt de bevordering van regionale integratie in ontwikkelingslanden bij tot het voorkomen van conflicten die vluchtelingenstromen op gang brengen. De lopende activiteiten en programma's op het gebied van regionale integratie en conflictpreventie worden voortgezet en waar passend versterkt, met name de steun voor regionale organisaties met een duidelijk conflictpreventiemandaat.

De steun van de EG voor op conflictpreventie gerichte activiteiten op regionaal niveau moet worden versterkt (bijvoorbeeld verzoeningsactiviteiten, steun voor programma's voor demobilisatie, ontwapening, herintegratie en rehabilitatie van militairen, vredesnetwerken, gezamenlijk beheer van schaarse natuurlijke hulpbronnen). De EG moet ook steun blijven verlenen aan samenwerkingsprogramma's in grensregio's gericht op bevordering van regionale verzoening en vermindering van spanning, bijvoorbeeld door infrastructuurprojecten die direct nut hebben voor de activiteiten van de productieve sector en het lokale bedrijfsklimaat, de activiteiten van de civiele samenleving en NGO's.

#### *Opbouw van institutionele capaciteit en goed bestuur*

Slecht functionerende democratische structuren, zwakke instellingen, een ontbrekende rechtsorde en slecht bestuur zijn afstotende factoren die leiden tot gedwongen migratie. Het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap tracht iets te doen aan deze problemen en zal dat blijven doen, ook in de context van de voorkoming van vluchtelingenstromen. Relevante maatregelen zijn onder meer institutionele en constitutionele hervormingen, ondersteuning van de dialoog tussen overheid en oppositiegroepen, hervorming van het kiesstelsel en

verkiezingen, versterking van het partijstelsel, van de media en van het maatschappelijk middenveld, bemiddeling tussen met elkaar in conflict levende groepen, maatregelen om de eerbiediging van de mensenrechten en de rechten van minderheden te versterken en te waarborgen en hervorming van politie, justitie en het ambtelijk apparaat.

### *Voedselzekerheid en duurzame plattelandontwikkeling*

Honger is een belangrijke afstotende factor voor migratie. De recente geschiedenis kent veel voorbeelden van massale vluchtelingenstromen die veroorzaakt zijn door droogte en misoogst. Ontwikkelingsbeleid dat bijdraagt tot voedselzekerheid en toegang tot voedsel en drinkwater leidt dan ook tot minder „overlevingsmigratie” door arme bevolkingsgroepen.

In een bredere context kan ontwikkelingsbeleid dat gericht is op duurzame plattelandontwikkeling en voorziet in voldoende werkgelegenheid en een bevredigend inkomen voor rurale bevolkingsgroepen, ertoe leiden dat een kleiner aantal mensen van het platteland verhuist naar de steden. Want internationale migratie begint meestal in die stedelijke context.

Het verband tussen migratie en plattelandontwikkeling is bijzonder relevant in de context van Zuid-Zuidmigratie wanneer vluchtelingen met een rurale achtergrond in een gastland landbouwactiviteiten ontplooien. In dit verband moet het ontwikkelingsbeleid van de EG steun verlenen aan ontwikkelingslanden waar migranten zich vestigen, ten behoeve van de vrijwillige hervestiging en integratie van vluchtelingen in het proces van plattelandontwikkeling.

## **DEEL C – BELEIDSONTWIKKELINGEN**

### **9. BELEIDSDIALOOG EN MIGRATIECLAUSULE**

In de context van reeds door haar gesloten of nog te sluiten associatieovereenkomsten en samenwerkingsovereenkomsten zal de Europese Unie het verband tussen migratie en ontwikkeling systematisch op de agenda van de politieke dialoog plaatsen, en bovendien migratievraagstukken aan bod laten komen in de economische en sociale dialoog. Deze dialoog mag niet beperkt blijven tot de vraag op welke wijze illegale migratie en overname moeten worden benaderd, maar kan zich ook uitstrekken tot vraagstukken als:

- de diepere oorzaken van migratie en de mogelijkheden voor een brede aanpak daarvan;
- het migratiebeleid van de Gemeenschap en de beheersing van migratie door het betrokken derde land, alsmede waar van toepassing de ontwikkeling van beleid ter voorkoming van illegale migratie, met name met betrekking tot mensensmokkel en mensenhandel en de vergemakkelijking van de terugkeer en overname van illegale migranten;
- betere integratie van legale migranten die in de EU leven en werken, waarbij bijzondere nadruk kan worden gelegd op de gelijke behandeling van legaal werkzame buitenlanders en niet-discriminatie van onderdanen van derde landen; bijzondere aandacht moet daarbij worden geschonken aan de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat en aan onderwijs



en opleiding en de beroepsintegratie van studenten in hun land van herkomst; methoden om de vraag naar en het aanbod van laagopgeleid personeel te reguleren, bijvoorbeeld door middel van tijdelijke werkvergunningen, met het oog op een drastische vermindering van de aantrekkende factoren voor illegale migratie naar de EU;

- vergemakkelijking van de mobiliteit van hoogopgeleide personen en steun voor legaal in de EU verblijvende migranten die een bijdrage willen leveren aan het ontwikkelingsproces in hun land van herkomst.

De Europese Raad van Tampere wees erop dat partnerschap met de landen van herkomst en doorreis een centraal element is van het buitenlands beleid van de EU op migratiegebied. De Europese Raad van Sevilla drong er in juni 2002 dan ook op aan dat „in elke toekomstige samenwerkings- of associatieovereenkomst of daarmee gelijk te stellen overeenkomst die de Europese Unie of de Europese Gemeenschap met welk land dan ook sluit, een clause wordt opgenomen over het gezamenlijk beheer van de migratiestromen, en over de verplichte overname in het geval van illegale immigratie”<sup>25</sup>.

Net als andere recente partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten bevat de overeenkomst van Cotonou tussen de EU en de ACS-staten specifieke bepalingen over samenwerking inzake migratie, onder andere met betrekking tot de preventie en bestrijding van illegale immigratie. Gezien de in november 2002 aangenomen conclusies van de Raad over intensievere samenwerking inzake de beheersing van migratiestromen uit derde landen, is de Commissie van oordeel dat artikel 13 van de overeenkomst van Cotonou een brede en evenwichtige agenda voor actie biedt, die als model kan dienen voor migratieclausules die zullen worden opgenomen in overeenkomsten waarover met andere derde landen nog moet worden onderhandeld. De Commissie meent echter dat dit model zo flexibel moet blijven dat het kan worden aangepast aan de omstandigheden van de onderhandelingen en de bijzondere aspecten van ieder geval.

## **10. GESCHOOLDE WERKNEMERS**

Het beleid van de Gemeenschap voor ontwikkelingssamenwerking vaak gehinderd door de negatieve effecten van „brain drain”. Dit probleem kan op fundamenteel niveau worden aangepakt door de zorgen voor meer financieel aantrekkelijke lokale arbeidsplaatsen. In deze context kan worden gedacht aan de volgende strategieën:

- bevordering van outsourcing-regelingen tussen geïndustrialiseerde landen en ontwikkelingslanden, met name in de IT-sector en de O&TO-sector. Dergelijke regelingen leiden tot wereldwijd „telewerken”, waarbij hoog opgeleide (en relatief goed betaalde) personen in ontwikkelingslanden hun diensten verkopen aan bedrijven in industrielanden. Outsourcing-regelingen kunnen eventueel kortetermijnaanstellingen omvatten in de EU. De lidstaten dienen hun visumrestricties opnieuw te bezien om dit te vergemakkelijken;
- bevordering, in de context van de politieke dialoog, van arbeidsbeleid in ontwikkelingslanden dat gericht is op het aantrekken en herintegreren van opgeleide migranten die nu nog in het buitenland werkzaam zijn. Dit beleid omvat het bieden van gunstige arbeidsvoorwaarden, maar ook praktische regelingen, zoals de erkenning van in het buitenland gevolgd onderwijs en daar verworven ervaring;

---

<sup>25</sup> Conclusies van de Europese Raad van Sevilla, 21 en 22 juni 2002.

- vergemakkelijking van „virtuele terugkeer”, waarbij migranten bijdragen tot de economische en sociale ontwikkeling van hun land van herkomst, zonder daar permanent naar terug te keren. In dit verband kan onder andere aandacht worden besteed aan versterking van de communicatiefaciliteiten tussen transnationale gemeenschappen en hun land of regio van oorsprong (bijvoorbeeld door de vergemakkelijking van „telecolleges” op lokale universiteiten, in de plaatselijke taal, door in het buitenland verblijvende academici).

De Afrikaanse gezondheidszorg, die een keiharde strijd voert om een einde te maken aan de aids-pandemie, lijkt het grootste slachtoffer te zijn geworden van brain-drain. In een tijdsbestek van enkele jaren heeft driekwart van de Zambiaanse artsen dit land verlaten. Uit Nigeria zijn 21.000 artsen naar geïndustrialiseerde landen vertrokken. Nigeriaans en Zuid-Afrikaans verpleegkundig personeel wordt in grote aantallen aangeworven voor banen in de EU, waar de lonen soms tienmaal hoger liggen.

- Met het oog op de bijzonder dramatische gezondheidssituatie in deze landen kan de EU de haalbaarheid onderzoeken van invoering van een gedragscode voor openbare gezondheidsinstellingen, op grond waarvan deze afzien van actieve aanwerving van medisch personeel in Afrika bezuiden de Sahara en andere ontwikkelingslanden die kampen met een tekort aan binnenlands personeel.

Op dit moment zijn circa 100.000 Afrikanen werkzaam in de EU en Noord-Amerika<sup>26</sup>. Terzelfder tijd wonen en werken circa 100.000 niet-Afrikaanse deskundigen in Afrika bezuiden de Sahara, waarvan de meesten actief zijn op het gebied van ontwikkelingsbijstand en humanitaire hulp. Deze niet-Afrikaanse economische migranten, waaronder veel medisch personeel, bekleden posities die gewoonlijk niet onder dezelfde gunstige condities openstaan voor gekwalificeerde Afrikanen.

- De Gemeenschap zou in dit verband werk dat nu wordt verricht door niet-Afrikaans personeel, met name in de sector ontwikkelingssamenwerking, kunnen aanbieden aan lokaal personeel, onder financiële condities die voldoende aantrekkelijk zijn om een alternatief te bieden voor emigratie. Om dit mechanisme te vergemakkelijken, moeten de regels voor technische bijstand aan ontwikkelingslanden worden herzien in coördinatie met het VN-ontwikkelingsprogramma (UNDP).

## 11. OVERNAMEOVEREENKOMSTEN

Op 27 november 2002 heeft de Gemeenschap een overnameovereenkomst ondertekend met Hongkong. In mei 2002 en oktober 2002 zijn overeenkomsten geparafeerd met Sri Lanka respectievelijk Macao. Bovendien heeft de Raad, volgens de aanbeveling van de Commissie, besluiten vastgesteld waarbij de Commissie wordt gemachtigd over een overnameovereenkomst te onderhandelen met Rusland (2000), Pakistan (2000), Marokko (2000) en Oekraïne (2002). Met deze landen zijn ter voorbereiding van de formele onderhandelingen verkennende besprekingen gehouden.

In aansluiting op de conclusies van de Raad van 29 april 2002 en de conclusies van Sevilla, heeft de Commissie de Raad in oktober 2002 aanbevelingen voorgelegd voor besluiten waarbij de Commissie wordt gemachtigd te onderhandelen over overnameovereenkomsten met Albanië, Algerije, China en Turkije.

<sup>26</sup> IOM, *World Migration Report*, 2000.

Verder zal de Commissie namens de Gemeenschap, wanneer haar daarom wordt verzocht, onderhandelingen starten over nieuwe overnameovereenkomsten met individuele ACS-landen, zulks op basis en na ratificatie van de overeenkomst van Cotonou. In artikel 13 van de overeenkomst van Cotonou wordt reeds uitdrukkelijk bepaald dat iedere ACS-staat zich ertoe verbindt „eigen onderdanen die illegaal op het grondgebied van een lidstaat van de Europese Unie verblijven op verzoek van die lidstaat zonder verdere formaliteiten over te nemen”. Een van de grootste problemen met illegalen is het ontbreken van identificatiepapieren, waardoor het vaak moeilijk is hun nationaliteit vast te stellen, en het kan daarom in veel gevallen wenselijk zijn die verplichting uit te breiden tot onderdanen van derde landen. In mogelijke toekomstige overnameovereenkomsten met ACS-landen kan aandacht worden besteed aan dit punt, en ook aan praktische en administratieve regelingen en andere procedures voor overname en terugkeer. De onderhandelingen over die overeenkomsten moeten plaatsvinden in de bredere context van de tenuitvoerlegging van artikel 13, met inbegrip van de ontwikkelingsaspecten en andere aspecten die voor de ACS-landen van bijzonder belang zijn. De Commissie zal hierover in een later stadium nadere voorstellen doen, in samenhang met de komende mededeling over de integratie van legale migranten in de EU.

De ervaring tot dusver heeft geleerd dat de tijd die nodig is voor onderhandelingen over een overnameovereenkomst, die als enkel in het belang van de Gemeenschap wordt gezien, niet mag worden onderschat, en dat niet moet worden gerekend op een snel resultaat. Dergelijke onderhandelingen slagen alleen als zij deel uitmaken van een bredere samenwerkingsagenda, waarbij in voldoende mate rekening wordt gehouden met de problemen van de partnerlanden bij de aanpak van migratievraagstukken. Om deze reden meent de Commissie dat het vraagstuk van de toepassing van pressiemiddelen – dat wil zeggen maatregelen die gericht zijn op het verkrijgen van de medewerking van derde landen bij onderhandelingen over en sluiting van overnameovereenkomsten met de Europese Gemeenschap – per land moet worden bekeken in de context van de globale dialoog met de betrokken derde landen over beleid, samenwerking en programmering.

In dat verband zou de Commissie in voorkomend geval kunnen overwegen specifieke steun te verlenen voor het voorbereiden en uitvoeren van de overnameovereenkomsten door de betrokken derde landen. Die steun houdt in dat meer technische en financiële bijstand wordt verleend om tot een betere beheersing van de migratiestromen te komen. Deze specifieke steun kan worden gefinancierd via begrotingslijn B7-667, die daartoe van voldoende middelen moet worden voorzien, waarbij rekening moet worden gehouden met de complementariteit van deze begrotingslijn met andere financieringsbronnen en de algemene begrenzings van de begroting van de EU. Bij de programmering van deze lijn moet ook worden gelet op de samenhang met de algemene ontwikkelingsstrategie voor het betrokken land. Bovendien moeten de vaste beginselen en procedures van de communautaire programma's voor externe bijstand worden gevolgd. Voorts dienen dergelijke steunmaatregelen gezamenlijk met de lidstaten te worden ontwikkeld, waarbij de last op billijke wijze moet worden verdeeld.

Het is mogelijk dat deze specifieke begeleidende steunmaatregelen niet voldoende aantrekkelijk zijn. De overnameovereenkomsten kunnen ook voor de betrokken derde landen aanzienlijke gevolgen hebben. Als doorgangslanen kunnen zij worden geconfronteerd met een aanzienlijke technische en financiële last, omdat zij voor de repatriëring van de betrokken personen moeten zorgen. Ook de herintegratie van eigen onderdanen kan voor een land een aanzienlijke druk op de arbeidsmarkt of de programma's voor overheidssteun vormen.

In de context van het globale beleid voor en de samenwerking en programmering met de betrokken landen moeten de Europese Gemeenschap en de lidstaten in dergelijke gevallen

bereid zijn aanvullende stimuleringsmaatregelen te overwegen. Op communautair niveau is de speelruimte voor dergelijke maatregelen echter beperkt.

Stimuleringsmaatregelen die gebaseerd zijn op het verlenen van betere markttoegang of tariefpreferenties aan medewerkende derde landen mogen alleen worden overwogen als zij volledig aan de WTO-regels voldoen. Indien de beschikbare middelen niet worden verhoogd, kan aanvullende ontwikkelingshulp aan landen waarmee de Gemeenschap een overnameovereenkomst wil sluiten ertoe leiden dat de hulp aan andere derde landen wordt verlaagd, wat zou betekenen dat landen die wat migratie betreft geen significante problemen veroorzaken, daarvoor worden gestraft. Compensatie in het kader van het migratiebeleid, zoals verruiming van de visumverstrekking aan derde landen of de quota voor migrerende werknemers, kan op communautair niveau eveneens moeilijk te realiseren zijn, niet in de laatste plaats omdat daarvoor aanzienlijke medewerking van en coördinatie met de lidstaten nodig is.

Omdat artikel 13 van de overeenkomst van Cotonou de partijen bij die overeenkomst reeds de duidelijke juridische verplichting oplegt tot overname van eigen onderdanen die illegaal op het grondgebied van een andere partij verblijven en tot sluiting van bilaterale overnameovereenkomsten, meent de Commissie dat dergelijke aanvullende stimuleringsmaatregelen niet nodig zijn en daarom ten aanzien van die landen niet moeten worden toegepast.

De Commissie is ook van mening dat in het kader van een evenwichtige aanpak de mogelijke oplossingen per geval moeten worden bekeken, waarbij rekening moet worden gehouden met niet alleen de omvang van de emigratiestroom uit het betrokken derde land naar de Europese Unie, maar ook de specifieke situatie van dat derde land en de betrekkingen die het onderhoudt en de samenwerking die het zich getroost met de Gemeenschap en de lidstaten.

## **12. STRATEGIEËN EN PROGRAMMA'S; DE TUSSENTIJDSE TOETSING**

Aan de vraag of voor migratie speciale aandacht nodig is en zo ja in welke vorm, is in het kader van de nationale en regionale strategiedocumenten, bij de opstelling waarvan de lidstaten ten volle zijn betrokken, bij de meerjarenplanning, programmering en uitvoering van de in de punten 6, 7 en 8 genoemde maatregelen speciale aandacht besteed. De integratie van migratie in de nationale en regionale strategiedocumenten via de normale programmeringsdialoog waarborgt volledige betrokkenheid en committering van het land of de regio en differentiatie en vaststelling van prioriteiten volgens de behoeften en de beleidssituatie. De Commissie streeft ook naar volledige coördinatie en complementariteit van de acties van de Gemeenschap en die van de lidstaten van de EU.

In hetzelfde verband heeft de Commissie er reeds op gewezen dat zij bereid is bij gelegenheid van de tussentijdse toetsing van de nationale strategiedocumenten (die normaal gesproken in 2003 van start moet gaan) per land in het kader van de programmeringsdialoog te onderzoeken in welke mate hogere prioriteit moet worden gegeven aan specifieke programma's met betrekking tot migratie. Dit kan leiden tot een aanpassing van de externe maatregelen van de Gemeenschap om groter gewicht te geven aan het migratiebeleid en aanverwante vraagstukken.

De Commissie moet echter benadrukken dat bij de toetsing van de nationale en regionale strategiedocumenten altijd moet worden uitgegaan van de algemene doelstellingen van de ontwikkelingssamenwerking van de Gemeenschap, die niet zijn gewijzigd. Bij het bepalen

van de reikwijdte van de toetsing mag niet worden vergeten dat meerjarenprogramma's bedoeld zijn om het partnerland – en de Gemeenschap – meer ontwikkelingszekerheid te bieden op de lange termijn, wat inhoudt dat de mogelijkheden voor flexibiliteit beperkt zijn.

Bovendien is migratie niet het enige onderwerp waaraan bij de toetsing van onze samenwerking derde landen aandacht moet worden besteed. Er moet ook worden gekeken naar de wijze waarop moet worden ingespeeld op andere belangrijke veranderingen of nieuwe wegen voor het beleid van de Commissie: bijvoorbeeld de handel (naar aanleiding van Doha), duurzame ontwikkeling (naar aanleiding van Johannesburg) of criminaliteit en terrorisme. Gezien de beperkte middelen waarover de Gemeenschap kan beschikken, moet het ook zonder meer duidelijk zijn dat de Commissie moet kiezen waaraan zij bij de toewijzing van deze middelen een hogere of een lagere prioriteit geeft. Over deze toewijzing moet worden beslist in het kader van de nationale en regionale strategiedocumenten, omdat in dat kader, met de medewerking van alle betrokkenen, een evenwichtige, samenhangende communautaire strategie voor derde landen tot stand kan worden gebracht.

### **13. VERDERE MAATREGELEN OP HET GEBIED VAN INSTITUTIONELE OPBOUW**

Bij de hierboven bedoelde steun van de Gemeenschap voor de voorbereiding en uitvoering van de overnameovereenkomsten door de betrokken derde landen, met gebruikmaking van de middelen die in het kader van begrotingslijn B7-667 beschikbaar zijn, wordt uitgegaan van de ervaring die met institutionele opbouw en technische bijstand is opgedaan. Bijzondere aandacht gaat daarbij uit naar:

- verbetering van de nationale wetgeving en de beheersing van legale migratie en asiel, met volledige inachtneming van de internationale verdragen op dit gebied;
- opstelling van doeltreffender nationale wetgeving ter voorkoming en bestrijding van illegale emigratie en ter versterking van de bestrijding van criminele activiteiten, georganiseerde criminaliteit en corruptie;
- institutionele opbouw en technische bijstand ter versterking van het vermogen van ontwikkelingslanden om mensenhandel en mensensmokkel te bestrijden;
- capaciteitsopbouw op het gebied van douane en rechtshandhaving, waar nodig levering van apparatuur omvattende. Daarbij moeten alle veiligheidsmaatregelen in acht worden genomen, met name wat mogelijk dubbel gebruik betreft.

Bij het opzetten en uitvoeren van de geplande maatregelen wordt uitgegaan van beginselen die zorgen voor een harmonieus samenspel van de via dat instrument gefinancierde maatregelen met maatregelen die worden gefinancierd via andere ontwikkelings- en samenwerkingsinstrumenten van de Gemeenschap. Op deze wijze wordt de algemene samenhang van het externe optreden van de Gemeenschap gewaarborgd.

**II. VERSLAG OVER DE DOELTREFFENDHEID VAN DE FINANCIËLE MIDDELEN DIE OP COMMUNAUTAIR NIVEAU BESCHIKBAAR ZIJN VOOR DE REPATRIËRING VAN IMMIGRANTEN EN AFGEWEEZEN ASIELZOEKERS, VOOR HET BEHEER VAN DE BUITENGRENZEN EN VOOR ASIEL- EN MIGRATIEPROJECTEN IN DERDE LANDEN**

## 1. INLEIDING

De Europese Raad van Sevilla van 21 en 22 juni 2002 heeft de Commissie verzocht „aan de Raad verslag uit [te] brengen over de doeltreffendheid van de financiële middelen die op communautair niveau beschikbaar zijn voor de repatriëring van immigranten en afgewezen asielzoekers, voor het beheer van de buitengrenzen en voor asiel- en migratieprojecten in derde landen.” (conclusies van het voorzitterschap, punt 38).

Deze mededeling beantwoordt aan dit verzoek en behandelt de bestaande instrumenten die direct of indirect betrekking hebben op de door de Europese Raad genoemde gebieden. De Commissie is echter van mening dat daarbij een bredere analyse gemaakt kan worden, die niet alleen de reeds bestaande instrumenten omvat, maar ook de instrumenten die momenteel in het kader van het gemeenschappelijke asiel- en immigratiebeleid in overweging worden genomen. De formulering in de conclusies van Sevilla, waarin sprake is van de „financiële middelen die op communautair niveau beschikbaar zijn”, laat niet toe af te wijken van de regels die voor alle uitgaven uit de communautaire begroting gelden (rechtsgrond noodzakelijk, overeenstemming met het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, inachtneming van de financiële vooruitzichten, meerjarenprogrammering en controle voor- en achteraf).

Dit verslag is gebaseerd op de resultaten van de toepassing van de instrumenten die momenteel beschikbaar zijn. Daarbij moet echter niet worden vergeten dat de resultaten en het effect van wetgevende of financiële programma's en acties pas op de lange termijn kan worden beoordeeld. De meeste initiatieven op de betrokken gebieden zijn echter van betrekkelijk recente datum, en veel programma's en projecten hebben het tenuitvoerleggingsstadium nog niet bereikt of lopen nog.

Overeenkomstig de strategie van de Europese Commissie met betrekking tot de beoordeling en de bestudering van de beleidseffecten<sup>27</sup>, zullen deze programma's en acties regelmatig worden geëvalueerd, zo mogelijk door externe adviseurs. Dit document kan dus geenszins worden beschouwd als een volledig overzicht.

Niettemin kunnen er bepaalde lessen worden getrokken uit de opgedane ervaring. Bovendien zullen voor veel maatregelen de jaren 2003 en 2004 beslissend zijn voor de koers die zal worden gevolgd, zowel ten aanzien van lopende programma's en voorbereidende acties als bij de toepassing van nieuwe instrumenten en de invulling van nieuwe politieke prioriteiten. Het is dus wenselijk om ook te onderzoeken hoe de financiële middelen, van zowel het interne als het externe communautaire beleid, in de toekomst optimaal, coherent en gecoördineerd kunnen worden gebruikt naast de instrumenten en het beleid van de lidstaten.

Dit verslag biedt tevens de mogelijkheid om na te denken over een visie op langere termijn op de uitdagingen waarmee de Gemeenschap en de lidstaten de komende jaren zullen worden geconfronteerd. De Commissie acht het daarom noodzakelijk vooruit te kijken en richtsnoeren te formuleren met betrekking tot de toekomstige

<sup>27</sup>

Met name de mededeling van de Commissie SEC(2001)1051 „Nadruk op de resultaten: betere evaluatie van de activiteiten van de Commissie” van 26.7.2000.

behoefden van de Gemeenschap, met name op financieel gebied, zodat kan worden voldaan aan de verzoeken van de Europese Raden van Tampere, Laken en Sevilla.

Daarbij moeten vanzelfsprekend de geldende financiële voorschriften, de financiële vooruitzichten die in onderling overleg door de communautaire instellingen zijn vastgesteld en de beginselen die een rationeel en doeltreffend gebruik van de communautaire begroting voorschrijven, strikt in acht worden genomen.

## **2. CONTEXT VAN DE FINANCIËLE MAATREGELEN VAN DE GEMEENSCHAP**

Het gebruik van de communautaire begrotingsmiddelen ter uitvoering of ter ondersteuning van het beleid dat onder de bevoegdheid van de Gemeenschap of de Europese Unie valt, wordt geregeld door de bepalingen van de oprichtingsverdragen. Uitgangspunten daarbij zijn met name het subsidiariteits- en het complementariteitsbeginsel.

### **2.1 Subsidiariteits- en evenredigheidsbeginsel**

Krachtens artikel 5 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap „[treedt de Gemeenschap], op gebieden die niet onder haar exclusieve bevoegdheid vallen, slechts op indien en voor zover de doelstellingen van het overwogen optreden niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve vanwege de omvang of de gevolgen van het overwogen optreden beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt.” Overeenkomstig het protocol betreffende de toepassing van het subsidiariteits- en het evenredigheidsbeginsel, geldt dit ook indien een optreden van de Gemeenschap volledig of gedeeltelijk uit de Gemeenschapsbegroting wordt gefinancierd.

Overeenkomstig dit beginsel moet elk communautair wetgevingsvoorstel, met inbegrip van voorstellen voor de financiering van maatregelen uit de communautaire begroting:

- transnationale aspecten hebben die door een optreden van de lidstaten niet bevredigend kunnen worden geregeld;
- betrekking hebben op een gebied of maatregelen waarvoor het optreden van de lidstaten alleen of het niet optreden van de Gemeenschap in strijd zou zijn met de voorschriften van het Verdrag of op een andere manier de belangen van de lidstaten aanzienlijk zou schaden;
- aantonen dat een optreden op communautair niveau vanwege de schaal of de gevolgen ervan duidelijke voordelen zou opleveren ten opzichte van een optreden van de lidstaten.

### **2.2 Communautair uitgavenkader - inachtneming van de financiële vooruitzichten en meerjarenprogrammering**

De ontwikkeling van de financiële instrumenten en voorstellen voor nieuwe initiatieven moeten passen in het kader van de financiële vooruitzichten die zijn



vastgesteld bij het interinstitutioneel akkoord van 6 mei 1999<sup>28</sup>. Zowel voor het interne beleid (rubriek 3), waar de maatregelen in verband met de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid onder vallen, als voor het externe beleid (rubriek 4) is de speelruimte dan ook betrekkelijk beperkt.

Alle belangrijke ontwikkelingen in het gebruik van deze middelen moeten zich binnen de gestelde grenzen afspelen, waarbij eventueel beslissingen moeten worden herzien en middelen opnieuw moeten worden toegewezen overeenkomstig de politieke prioriteiten van de Unie. Vanzelfsprekend kan de Commissie in het kader van haar jaarlijkse beleidsstrategie besluiten een bepaalde politieke prioriteit centraal te stellen en dat vervolgens in begrotingstermen vertalen in het voorontwerp van begroting, maar de eindverantwoordelijkheid voor de toewijzing van de middelen ligt bij de begrotingsautoriteit.

### **3. INSTRUMENTEN VAN INTERN BELEID DIE BETREKKING HEBBEN OP HET ASIEL- EN IMMIGRATIEBELEID EN OP HET BEHEER VAN DE BUITENGRENZEN**

Alle financiële instrumenten op deze gebieden berusten op rechtsgronden die in onderling overleg tussen de instellingen en de begrotingsautoriteit, inclusief de Raad van ministers, tot stand zijn gekomen. Zij waren oorspronkelijk opgezet als proefprojecten of voorbereidende acties, en zijn bij besluit van de Raad omgezet in meerjarenprogramma's.

#### **3.1 Ontwikkeling van de communautaire financiële middelen voor het asiel- en immigratiebeleid en het beheer van de buitengrenzen**

De middelen die in titel B5-8 „Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid” van de communautaire begroting zijn toegewezen aan het asiel- en immigratiebeleid en het beheer van de buitengrenzen, zijn sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam aanzienlijk verhoogd, van 29.559.694 EUR in 1998 tot 51.310.000 EUR in 2002. 43% van de kredieten van titel B5-8 is bestemd voor het Europees Vluchtelingenfonds. De kredieten voor het communautaire beleid op het gebied van asiel, immigratie en het beheer van de buitengrenzen beslaan echter slechts 0,83% van de geplande uitgaven in het kader van het interne beleid van de Gemeenschap in 2002.

#### **3.2 Financiële instrumenten ter uitvoering of begeleiding van de strategieën van Tampere en Laken**

De geleidelijke ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van immigratie en asiel heeft geleid tot de instelling van verschillende financiële instrumenten, die hoofdzakelijk voor twee soorten maatregelen zijn bestemd: verbetering van de administratieve samenwerking en maatregelen ter „bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van vluchtelingen en ontheemden”.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Interinstitutioneel akkoord van 6 mei 1999 tussen het Europees Parlement, de Raad en de Commissie over de begrotingsdiscipline en de verbetering van de begrotingsprocedure, PB C 172 van 18.6.1999, blz. 1.

<sup>29</sup> Artikel 63, punt 2, onder b), van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

### 3.2.1 *Instrumenten ter verbetering van de administratieve samenwerking*

Naast de tenuitvoerlegging van de wettelijke bepalingen die moeten zorgen voor de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, hebben de samenwerkingsprogramma's ten doel het wederzijds begrip tussen de bevoegde nationale overheidsdiensten en de manier waarop zij de toepasselijke communautaire wetgeving ten uitvoer leggen, te verbeteren, en zo een gemeenschappelijke administratieve cultuur te ontwikkelen en de werkwijzen van de lidstaten bij de toepassing van het Gemeenschapsrecht te standaardiseren.

Oorspronkelijk waren deze maatregelen niet in het bijzonder gericht op de gebieden die door de Europese Raad van Sevilla zijn genoemd, maar werd het uitgangspunt gevormd door het Sherlock-programma (1996-2000) voor de opleiding, de uitwisseling en de samenwerking op het gebied van identiteitsbewijzen, met name de opsporing van valse documenten. In 1998 zijn de activiteiten van dit programma opgenomen in het Odysseus-programma. Dit programma, waarvoor een indicatief budget beschikbaar was van 12 miljoen EUR voor de periode 1998-2002, is eind 2001 stopgezet, omdat alle kredieten toen waren besteed. Met dit programma zijn 155 samenwerkingsprojecten gefinancierd, waarbij hoofdzakelijk nationale overheidsdiensten en internationale organisaties waren betrokken, en in mindere mate niet-gouvernementele organisaties en onderwijs- en onderzoeksinstituten. Deze projecten, die bestonden uit opleidingen en stages voor administratief personeel, uitwisselingen van ambtenaren of andere bevoegde functionarissen, of onderzoek en opleiding, waren min of meer gelijk verdeeld over de drie gebieden waarop het programma betrekking had: asiel (28% van de projecten), immigratie (28%), overschrijding van de buitengrenzen (23%) en projecten die op meerdere van deze gebieden betrekking hadden (21%). Gedurende de twee laatste begrotingsjaren (2000-2001) is geprobeerd de projecten in het kader van Odysseus te koppelen aan nieuwe communautaire initiatieven, zoals de samenwerking met derde landen op het gebied van migratie, waarbij de deelname van de kandidaat-landen is gestimuleerd.

Met de goedkeuring van het Argo-programma op 13 juni 2002 is een nieuwe fase ingegaan<sup>30</sup>. Voor dit programma, dat 5 jaar beslaat, is een indicatief bedrag van 25 miljoen EUR beschikbaar. Terwijl Odysseus de basis heeft gelegd voor administratieve samenwerking, vertegenwoordigt Argo een beslissende stap in de richting van operationele samenwerking: het ondersteunt de uitvoering van gemeenschappelijke projecten, zoals de samenvoeging van middelen en de oprichting van gemeenschappelijke operationele centra en teams waarvan de medewerkers uit verschillende lidstaten afkomstig zijn. Het programma biedt daarnaast ook mogelijkheden voor koppelingen tussen de interne en externe aspecten van het beleid van de lidstaten, doordat het activiteiten van de lidstaten in derde landen, met name in de landen van herkomst en doorreis, kan ondersteunen. Tenslotte bevat Argo bepalingen die bij noodsituaties flexibel en snel optreden mogelijk maken.

Zodra de beschikking tot vaststelling van het Argo-programma was goedgekeurd, heeft de Commissie de nodige stappen ondernomen om studies te laten verrichten (haalbaarheidsstudie met betrekking tot de controle aan de maritieme grenzen,

---

<sup>30</sup> Beschikking 2002/463/EG van de Raad van 13 juni 2002 tot vaststelling van een actieprogramma voor administratieve samenwerking op het gebied van buitengrenzen, visa, asiel en immigratie (Argo-programma); PB L 161 van 19.6.2002, blz. 11.

haalbaarheidsstudie betreffende de technische en financiële aspecten van een visa-informatiesysteem) en een oproep tot het indienen van voorstellen in het kader van dit programma uit te schrijven. De eerste projecten in het kader van het Argo-programma zijn in oktober 2002 bij de Commissie ingediend en worden momenteel beoordeeld. Zij kunnen eind 2002 van start gaan.

### 3.2.2 *Het Europees Vluchtelingenfonds (2000-2004)*

Financieel gezien is het Europees Vluchtelingenfonds momenteel het belangrijkste programma op het gebied van het gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid.

#### 3.2.2.1 Resultaten van de voorbereidende acties (1997-1999) en beginselen van het Europees Vluchtelingenfonds

Het fonds is gebaseerd op de ervaringen met de voorbereidende acties die tussen 1997 en 1999 hebben plaatsgevonden in het kader van de begrotingsposten B3-4113 (steun voor de integratie van vluchtelingen), B7-6008 (steun voor de vrijwillige terugkeer van vluchtelingen) en B5-803 (steun voor de opvang en het verblijf van vluchtelingen en ontheemden, toegang tot asielprocedures). In deze drie jaar zijn 370 projecten gesteund voor in totaal meer dan 80 miljoen EUR, waarvan 14.300.000 EUR is vrijgegeven om de lidstaten in staat te stellen de massale toestroom van ontheemden uit Kosovo te verwerken. Van dit geld is in de periode 1997-1999 24% besteed aan opvangvoorzieningen (36,7% als rekening wordt gehouden met de extra kredieten die in 1999 beschikbaar zijn gesteld voor de opvang van ontheemden uit Kosovo), 37,8% (31,1%) aan integratiemaatregelen en 38% (31,3%) aan steun voor vrijwillige terugkeer.

De meeste maatregelen die op het gebied van de opvang zijn gefinancierd, hebben geleid tot uitbreiding en verbetering van de capaciteit en de kwaliteit van de opvangvoorzieningen voor asielzoekers en vluchtelingen in de lidstaten, in het bijzonder voor de meest kwetsbare personen (vrouwen en alleenstaande minderjarigen), alsmede tot regelingen voor het verlenen van bijstand bij het verkrijgen van toegang tot de asielprocedures.

De maatregelen die op het gebied van integratie werden gefinancierd, hadden betrekking op adviesverlening en capaciteitsontwikkeling, met name op het gebied van beroepsopleiding en toegang tot de arbeidsmarkt, onderwijs en integratie in de lokale gemeenschap in het land van opvang, gezondheidszorg en huisvesting.

60% van de projecten die werden ondersteund in het kader van de voorbereidende acties op het gebied van vrijwillige terugkeer was gericht op de terugkeer van uit Bosnië afkomstige vluchtelingen of personen die subsidiaire of tijdelijke bescherming genoten.

Het Europees Vluchtelingenfonds is voor de periode 2000-2004 opgericht bij beschikking van de Raad van 28 september 2000<sup>31</sup>, op basis van artikel 63, punt 2, onder b), van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en beschikt over een indicatief budget van 216 miljoen EUR voor 5 jaar (waarvan 50 miljoen EUR is bedoeld als reserve voor eventuele noodmaatregelen). Dit programma geeft in operationele en financiële zin vorm aan het beginsel van solidariteit tussen de

---

<sup>31</sup> Beschikking 2000/596/EG van de Raad van 28 september 2000 tot instelling van een Europees Vluchtelingenfonds; PB L 252 van 6.10.2000, blz. 12.

lidstaten bij de tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijk asielbeleid. Uitgangspunt daarbij is een gedeeld beheer met de lidstaten, die immers 95% van de middelen rechtstreeks beheren.

Het fonds steunt maatregelen op het gebied van de opvang, de integratie en de terugkeer (waar ook de herintegratie in het land van herkomst onder wordt verstaan) van vluchtelingen, asielzoekers of personen die in een lidstaat subsidiaire of tijdelijke bescherming genieten of daartoe een verzoek hebben ingediend<sup>32</sup>.

De activiteiten van het Vluchtelingenfonds worden aangevuld door een onderdeel (thema 9) van het communautaire initiatief EQUAL, dat erop is gericht de toegang van asielzoekers tot de arbeidsmarkt te bevorderen, met inachtneming van de nationale voorschriften met betrekking tot arbeid en het recht van asielzoekers op toegang tot werk. Voor 2001 en 2002 zijn al 46 projecten goedgekeurd.

### 3.2.2.2 Evaluatie van de tenuitvoerlegging van het Vluchtelingenfonds 2000-2002

De Commissie heeft een onafhankelijke evaluatie van de acties in het kader van het Vluchtelingenfonds voor de periode 2000, 2001 en 2002 gepland, die in de loop van 2003 beschikbaar zal zijn. Omdat de beschikking van de Raad in september 2000 is goedgekeurd, zijn eind 2000 de financieringsprogramma's voor 2000 en 2001, die tot eind 2002 lopen, tegelijkertijd goedgekeurd. Om relevante gegevens te verkrijgen over de resultaten van deze eerste twee jaar, heeft de Commissie besloten een onafhankelijke evaluatie te laten uitvoeren over een volledige cyclus van acties, waarmee dus pas begin 2003 kan worden begonnen. In het onderhavige verslag kan echter, volgens de bepalingen van de beschikking van de Raad tot vaststelling van het programma, een eerste balans worden opgemaakt van de eerste twee jaren van tenuitvoerlegging (tussentijdse balans).

In dit stadium tekenen zich dus al wel bepaalde conclusies af, die echter geenszins zijn bedoeld om vooruit te lopen op de resultaten van de onafhankelijke evaluatie die in 2003 zal worden verricht:

- de berekeningsmethode van artikel 10 van de beschikking van de Raad heeft ervoor gezorgd dat de beschikbare middelen van het Vluchtelingenfonds konden worden verdeeld op basis van de last die de lidstaten te dragen kregen. Verder is het zo dat van de verschillende parameters die in de beschikking van de Raad worden gehanteerd voor de berekening van de jaarlijkse toewijzing aan de lidstaten, de in artikel 10, lid 1, vastgestelde vaste bedragen hebben gezorgd voor een evenwicht in de relatieve lastenverdeling tussen de lidstaten. Tenslotte heeft de begrotingsautoriteit de financiële toewijzing voor dit begrotingsonderdeel verhoogd ten opzichte van de gedetailleerde raming in het oorspronkelijke voorstel van de Commissie, waardoor meer middelen beschikbaar kwamen voor elk van de lidstaten die deelnemen aan het Vluchtelingenfonds.

<sup>32</sup>

Het Vluchtelingenfonds houdt nauw verband met de tenuitvoerlegging van Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van deze personen; PB L 212 van 7.8.2001, blz. 12.

- het solidariteitsbeginsel en de berekeningsmethoden voor de verdeling van de middelen tussen de lidstaten worden echter begrensd door het feit dat de jaarlijkse berekeningen zijn gebaseerd op de ontwikkeling van het aantal personen dat de status van vluchteling of een vorm van subsidiaire of tijdelijke bescherming geniet of heeft aangevraagd, waarbij dus geen rekening wordt gehouden met structurele verschillen tussen de lidstaten, zoals investeringsbehoeften op het gebied van opvang, integratie of vrijwillige terugkeer. Zo is in de praktijk gebleken dat een aantal lidstaten niet alle middelen die volgens de criteria van artikel 10 van de beschikking van de Raad aan hen waren toegekend, hebben geïnvesteerd in projecten.
- bij de berekeningen die overeenkomstig artikel 10 gebeuren op basis van gegevens van Eurostat die door de lidstaten zijn bijgewerkt, is ook gebleken dat de statistische methoden soms grote verschillen vertonen. Zowel in verband met dit „concrete” probleem als met het oog op de tenuitvoerlegging van het beleid en de evaluatie van de behoeften en van het effect van een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid, moeten deze methoden verder worden geharmoniseerd. De Commissie is daarom voornemens de samenwerking op dit gebied te intensiveren.
- het percentage van de middelen dat de lidstaten aan de verschillende maatregelen hebben besteed, is tussen 2000 en 2002 nauwelijks veranderd: het grootste deel van de nationale toewijzingen uit het Vluchtelingenfonds is besteed aan investeringen in opvangmogelijkheden voor asielzoekers (49,4%), terwijl 28,3% van de middelen naar projecten op het gebied van integratie ging en 22,23% naar vrijwillige terugkeer. In de periode 2000-2002 is echter wel sprake van een duidelijke stijging van de middelen die zijn besteed aan repatriëring (van 15% van de middelen in 2000 tot 24% in 2002).
- het „gedeeld beheer”, dat in wezen de concrete vertaling is van het solidariteitsbeginsel, heeft als nadeel dat bepaalde programma’s en maatregelen die op nationaal niveau ten uitvoer worden gelegd, in zekere zin „geïsoleerd” worden. Acties op het gebied van de uitwisseling van ervaringen of het opzetten van netwerken op internationaal niveau kunnen in het kader van de communautaire maatregelen worden gestimuleerd, maar uit de eerste drie jaren van het programma blijkt dat de lidstaten nauwelijks van deze mogelijkheid gebruik maken.
- in vergelijking met de voorbereidende acties van 1997-1999 werd het beheerssysteem in de eerste jaren van tenuitvoerlegging van het Vluchtelingenfonds gekenmerkt door een zekere starheid, met name als gevolg van het feit dat de middelen jaarlijks worden toegekend, waardoor de mogelijkheden om structurele initiatieven of maatregelen die pas na een betrekkelijk lange periode effect sorteren, beperkt zijn. Daar komt nog bij dat de overdracht van het administratieve beheer van de selectie en het beheer van de projecten aan de lidstaten in sommige gevallen voor problemen heeft gezorgd bij het opzetten van de systemen en het vinden van de juiste mensen voor deze nieuwe taken.

### 3.3 Ontwikkelingen op korte en middellange termijn

Als gevolg van de politieke ontwikkelingen tekenen zich nieuwe mogelijkheden af voor maatregelen die binnen het bestaande financiële kader kunnen worden ontwikkeld, in overleg met de begrotingsautoriteit. Daarbij gaat het vooral om de verbetering van de informatie over en het inzicht in migratieverschijnselen en om het opzetten van voorbereidende acties ten behoeve van de integratie van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven.

#### 3.3.1 *Meer inzicht in de migratieproblematiek*

Voor de tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid en de evaluatie van de resultaten daarvan, is betere informatie nodig over migratieverschijnselen en moeten betrouwbare instrumenten en indicatoren op het gebied van asiel en immigratie worden ontwikkeld.

Daarom is de verbetering van de kwaliteit en van de uitwisseling van gegevens, met name statistische gegevens, op het gebied van asiel- en migratie een belangrijke prioriteit. In mei 2001 heeft de Raad-JBZ conclusies goedgekeurd over gemeenschappelijke analyse en betere uitwisseling van statistieken betreffende asiel en immigratie. De Commissie gaat verder met de voorbereidende actie „Europese Waarnemingspost voor migratie”, waarmee zij in 2002 is begonnen en die met name ten doel heeft een netwerk van nationale knooppunten op te zetten voor de uitwisseling en de follow-up van gegevens betreffende de politieke, economische, demografische en sociale aspecten van de migratieproblematiek. Het netwerk zal samenwerken met de Europese waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat.

De Commissie dient binnenkort bij de Raad een actieplan in waarin verschillende soorten maatregelen worden voorgesteld, waaronder nieuwe statistische methoden en uitbreiding van de onderwerpen waarover nu gegevens worden verzameld. Voor deze maatregelen is in 2002 1,4 miljoen EUR uitgetrokken, en in 2003 zou dat 2,6 miljoen EUR moeten zijn.

#### 3.3.2 *Ontwikkeling van deugdelijke informatiesystemen*

Het Eurodac-systeem voor de vergelijking van vingerafdrukken, dat is opgezet ter ondersteuning van een doeltreffende tenuitvoerlegging van de Overeenkomst van Dublin, is het eerste belangrijke informatiesysteem dat op communautair niveau is ontwikkeld op het gebied justitie en binnenlandse zaken. Er is 9,6 miljoen EUR geïnvesteerd in de ontwikkeling van dit systeem, dat vanaf 1 januari 2003 operationeel zal zijn.

Er moeten ook grote bedragen aan begrotingsmiddelen worden uitgetrokken voor de ontwikkeling van de tweede generatie van het Schengen Informatiesysteem (SIS) en het visa-informatiesysteem (VIS). Met betrekking tot SIS II heeft de Raad al besloten dat de financiering van dit instrument ten laste komt van de communautaire begroting (Verordening nr. 2001/2424/EG van de Raad en Besluit 2001/886/JBZ van de Raad). De benodigde middelen worden door de Commissie geraamd op 23 miljoen EUR<sup>33</sup>. In de richtsnoeren voor het VIS heeft de Raad de Commissie

<sup>33</sup> Mededeling van de Commissie van 18.12.2001 aan het Europees Parlement en de Raad - De ontwikkeling van het Schengen-informatiesysteem II; COM(2001)720 def.

eveneens verzocht aan te geven welke middelen nodig zijn, zodat in het kader van de begrotingsprocedure de juiste hoeveelheid kredieten kan worden toegewezen.

In elk geval zullen de middelen die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van deze twee projecten grotendeels afhangen van de door de Raad gekozen opties, die zullen worden vastgelegd in de rechtsgronden. Daaronder valt ook de verdeling van de taken en bevoegdheden tussen de Gemeenschap en de lidstaten, alsmede de keuzen met betrekking tot het beheer van deze instrumenten als ze eenmaal operationeel zijn.

### *3.3.3 Voorbereidende acties op het gebied van de integratie van onderdanen van derde landen*

Hoewel dit niet specifiek wordt genoemd in conclusie nr. 38 van de Europese Raad van Sevilla, is de integratie van migranten in onze samenleving nog steeds een van de centrale aspecten van de algemene strategie van de Europese Unie op het gebied van immigratie. Deze prioriteit is uitdrukkelijk onderstreept door de Europese Raad van Tampere, die de „eerlijke behandeling van derdelanders” tot een van de hoofdtitels van de conclusies heeft gemaakt. Daarnaast is de ontwikkeling van de contacten tussen de lidstaten, lagere overheden en niet-gouvernementele organisaties van wezenlijk belang voor de verspreiding van beproefde methoden, zeker op een gebied dat zoveel deskundigheid en gevoel voor culturele diversiteit vereist.

Met dat doel is een groot aantal maatregelen ontwikkeld op communautair niveau. Programma's zoals Esquille op het gebied van werkgelegenheid en toegang tot arbeid, de andere initiatieven in het kader van de Structuurfondsen, het communautaire actieprogramma ter bestrijding van discriminatie, de activiteiten van het Europees waarnemingscentrum voor racisme en vreemdelingenhaat en het programma Leonardo da Vinci hebben een grote bijdrage geleverd op dit gebied.

Het nieuwe begrotingsonderdeel (B5-815) voor proefprojecten dat de Commissie in het kader van het voorontwerp van begroting 2003 heeft voorgesteld, is bedoeld om meer aandacht te besteden aan de integratie van onderdanen van derde landen, economische migranten, door de dialoog tussen degenen die bij deze integratie betrokken zijn, te stimuleren, de vorming van Europese netwerken te ondersteunen en de kennis en de informatie over deze problematiek te bevorderen. De Commissie stelt voor 3 miljoen EUR uit te trekken voor het eerste jaar van tenuitvoerlegging. De voorbereidende acties in het kader van dit nieuwe begrotingsonderdeel behelzen onder meer:

- uitwisseling van gegevens en beproefde methoden om modellen op te stellen die navolging verdienen;
- grensoverschrijdende samenwerking op nationaal, regionaal en lokaal niveau tussen overheidsinstanties en vertegenwoordigers van de civiele maatschappij, met inbegrip van migranten;
- steun voor programma's voor de opvang van migranten uit derde landen, waarbij het accent ligt op de meest kwetsbare groepen;
- voorlichtingsacties om het publiek bewust te maken van de problematiek.

Met het voorstel de toewijzing voor 2003 te verhogen tot 4 miljoen EUR heeft de begrotingsautoriteit al laten blijken dit nieuwe initiatief te steunen.

### 3.3.4 De toekomst van het Europees Vluchtelingenfonds

De huidige fase van het Vluchtelingenfonds verstrijkt op 31 december 2004. De resultaten van de tussentijdse evaluatie en de prioriteiten die worden gesteld bij het beheer van andere instrumenten of voorbereidende acties zullen bepalend zijn voor de voorstellen van de Commissie betreffende de maatregelen die na 2004 op communautair niveau moeten worden genomen ten behoeve van vluchtelingen en asielzoekers. Er zijn echter twee fundamentele aspecten waarmee nu al rekening moet worden gehouden bij de discussie over de toekomst van het Europees Vluchtelingenfonds na 2004:

- Het Vluchtelingenfonds is een van de instrumenten van het gemeenschappelijk asielbeleid. De voortgang en de resultaten van dit beleid sinds 1999 zullen dus terug te vinden moeten zijn in de tweede fase van dit instrument, dat moet beantwoorden aan specifiekere doelstellingen en prioriteiten, die met name voortvloeien uit de inwerkingtreding van communautaire richtlijnen en verordeningen. Deze tweede fase zou ook de aanzet kunnen geven tot nieuwe initiatieven, bijvoorbeeld door de hervestigingsprogramma's waar de Commissie op doelt in haar mededeling „Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend” van 22 november 2000<sup>34</sup>, tot een van de activiteiten van het fonds te maken.
- bij de eventuele ontwikkeling van nieuwe initiatieven op het gebied van de integratie van migranten en het terugkeerbeleid moet ook worden gekeken naar de mate waarin deze instrumenten aansluiten bij de maatregelen in het kader van het Vluchtelingenfonds op deze gebieden.

Voorts zou met name rekening kunnen worden gehouden met het feit dat prioriteit wordt gegeven aan terugkeer, in het bijzonder van illegaal in de Unie verblijvende personen. Het fonds biedt de lidstaten ook nu al de mogelijkheid tot medefinanciering van maatregelen op het gebied van de terugkeer van asielzoekers en vluchtelingen. Dergelijke maatregelen beslaan nu 22% van de bestede bedragen. Zoals we verderop zullen zien, zou de instelling van een financieel instrument ter ondersteuning van een terugkeerbeleid een herschikking van een deel van de kredieten van het Vluchtelingenfonds noodzakelijk maken, gezien de beperkte speelruimte die de financiële vooruitzichten bieden voor het interne beleid.

Er moet dus een discussie worden gevoerd, waarin zowel rekening zal moeten worden gehouden met het specifieke karakter van de doelgroepen en de doeltreffendheid van de gesteunde maatregelen als met de beperkingen die een rationeel beheer van de communautaire financiële instrumenten met zich brengt. Een van de mogelijkheden is de radicale keuze om het aandeel van het fonds te beperken tot de opvang van vluchtelingen en ontheemden, ervan uitgaande dat er specifieke programma's worden opgezet op het gebied van integratie (gericht op alle soorten migranten, ongeacht of zij internationale bescherming zoeken of niet) en terugkeer. Hoewel dit misschien voor de hand ligt gezien een zekere verschuiving van de politieke prioriteiten, zou deze keuze, rekening houdend met de noodzakelijke

---

<sup>34</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement „Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend” COM(2000)755 def. van 22.11.2000.



herschikking van de middelen die daarmee gepaard zou gaan, de financiële basis van de oprechte poging tot solidariteit die ten grondslag lag aan de oprichting van het Vluchtelingenfonds, ernstig verzwakken.

#### **4. INSTRUMENTEN VAN EXTERN BELEID**

##### **4.1 Bijdragen aan de voorbereiding van een toekomstig, uitgebreid Europa**

De afgelopen jaren zijn grote inspanningen geleverd om het migratiebeleid en het beheer van de grenzen in de kandidaat-landen te versterken. In het kader van de uitbreiding is altijd veel aandacht besteed aan migratie, asiel, grenscontrole en douanekwesties. Tussen 1997 en 2001 is in totaal 356 miljoen EUR uitgegeven aan verschillende op maat gesneden projecten in het kader van de nationale Phare-programma's van 10 kandidaat-landen. Veel van die projecten kenden een onderdeel dat inhield dat migratiedeskundigen uit de lidstaten voor minimaal een jaar werden uitgezonden naar de overheidsdiensten van de kandidaat-landen.

Ter aanvulling van deze initiatieven is in januari 2001 in tien kandidaat-landen een begin gemaakt met een regionaal Phare-programma „migratie, visa, beheer van de buitengrenzen”. Denemarken was verantwoordelijk voor de migratie-module. Dit programma bestaat uit interactieve opleidingen voor opleiders, en vanaf najaar 2001 zijn studiebijeenkomsten georganiseerd in het kader van elk van de modules. Het project heeft ertoe geleid dat de lidstaten en de kandidaat-landen gezamenlijk aanbevelingen hebben opgesteld, met daarin voor de kandidaat-landen een tijdschema voor de tenuitvoerlegging van elke module.

##### **4.2 Partnerschappen met de derde landen van herkomst en doorreis**

De Europese Raad van Tampere van oktober 1999 heeft de basis gelegd voor de integratie van de asiel- en immigratieproblematiek in de externe aspecten van het communautaire optreden, toen hij beklemtoonde dat de Europese Unie op de lange termijn constant moet blijven vasthouden aan haar doelstelling van een geïntegreerde, integrale en evenwichtige aanpak, gericht op de diepere oorzaken van de illegale immigratie, en dat het partnerschap met de betrokken derde landen van doorslaggevend belang is voor het welslagen van dit beleid.

Met het oog hierop heeft de Commissie, op basis van de financiële instrumenten waarover zij voor haar externe beleid beschikt, verschillende maatregelen gepland die direct of indirect beantwoorden aan de strategie die in Tampere is vastgesteld.

Als gevolg van de nieuwe bevoegdheden die aan de Gemeenschap zijn toegekend bij het Verdrag van Amsterdam, is de migratieproblematiek, en in het bijzonder de bestrijding van illegale immigratie, ook opgenomen in alle associatie- en samenwerkingsovereenkomsten die sinds 1999 zijn gesloten, met name met derde landen uit het Middellandse-Zeegebied, alsmede in de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten met de nieuwe onafhankelijke staten van Midden-Europa en Centraal-Azië, de Balkanlanden en de ACS-staten. Ook in het kader van de programmering van de externe hulp zijn met bepaalde landen en regio's verschillende initiatieven genomen, die ertoe hebben bijgedragen dat deze nieuwe prioriteiten op het gebied van het beheer van de migratiestromen concreet vorm kregen. Deze maatregelen zijn gericht op de ontwikkeling van regio's waar van

oudsher veel immigranten vandaan komen, het opzetten van een beleid en een infrastructuur voor de opvang van asielzoekers, uitbreiding van de institutionele capaciteit, met name van de politiediensten en het gerechtelijk apparaat, verbetering van de controle aan de buitengrenzen, bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel, en terugkeer en herintegratie van vluchtelingen en ontheemden. Een voorbeeld hiervan is het programma ter bestrijding van illegale immigratie door middel van steun voor de verbetering van het beheer van de buitengrenzen dat in het kader van de samenwerking met Marokko is vastgesteld voor de periode 2002-2004, en waaraan 40 miljoen EUR is toegewezen. Daarnaast is in het kader van het Cards-programma 37 miljoen EUR uitgetrokken voor de bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel en voor de uitbreiding van de institutionele capaciteit voor het beheer van het asiel- en migratiebeleid in de Westelijke Balkanlanden. Zonder rekening te houden met de maatregelen inzake steun voor wederopbouw of met ontwikkelingsmaatregelen om de migratieproblematiek bij de bron aan te pakken, is, hoofdzakelijk voor de periode 2002-2004, ongeveer 440 miljoen EUR geprogrammeerd voor maatregelen ter verbetering van het beheer van de grenzen en de migratiestromen en ter bevordering van de bestrijding van illegale migratie.

In het kader van het externe beleid van de Gemeenschap kunnen de strategieën en de maatregelen gericht op de koppeling van noodhulp, herstel en ontwikkeling, zoals het communautaire hulpprogramma voor de terugkeer en de herintegratie van ontheemden in Azië en Latijns-Amerika, ook een positieve rol spelen in geografische gebieden waar sprake is van een massale verplaatsing van bevolkingsgroepen. In aansluiting op het beleid van vredeshandhaving, verzoening en conflictpreventie, wordt met deze programma's tevens gestreefd naar duurzame oplossingen voor bevolkingsgroepen die zijn gevlucht als gevolg van natuurrampen of gewapende conflicten, om zo de secundaire migratiestromen te beperken. In 2002 is bijvoorbeeld 48,7 miljoen EUR aan bijstand toegekend voor de ondersteuning van de herintegratie van vluchtelingen en ontheemden in Afghanistan.

Al deze initiatieven zijn opgezet volgens de beginselen die ten grondslag liggen aan de hervorming van het beheer van de buitenlandse hulp, die in 2000 is doorgevoerd en die met name is gebaseerd op meerjarenprogrammering van de instrumenten voor externe bijstand. Deze meerjarenprogrammering berust hoofdzakelijk op de nationale of regionale strategiedocumenten, waarin, in samenspraak met de betrokken derde landen en regio's, voor een periode van vijf tot zeven jaar de prioriteiten van het communautaire optreden worden vastgesteld. Op basis van deze strategiedocumenten worden de nationale indicatieve programma's opgesteld, die een termijn van twee tot drie jaar bestrijken, en waarin de toewijzing van de financiële middelen voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de vastgestelde strategie wordt geregeld.

In 2001 is nog een ander specifiek initiatief ontwikkeld om direct in te spelen op de aanpak die door de Europese Raad was vastgesteld. Dit initiatief houdt in dat op basis van begrotingsonderdeel B7-667 voor een proefperiode van drie jaar vernieuwende samenwerkingsprojecten met derde landen op het gebied van migratie worden gefinancierd. Het doel hiervan is, een algemene aanpak van de migratieproblematiek te ontwikkelen en in het kader van de partnerschappen met de derde landen van herkomst en doorreis de voorwaarden te scheppen voor een doeltreffend beheer van de migratiestromen. Met dit initiatief, waarvoor in 2001 10 miljoen EUR en in 2002 12,5 miljoen EUR is uitgetrokken, en waaraan de begrotingsautoriteit wellicht in 2003 20 miljoen EUR zal toewijzen, is in 2001 financiële steun verleend aan 15 projecten, gericht op de ontwikkeling van een beleid

inzake migratiebeheer (7 projecten), steun aan initiatieven op het gebied van vrijwillige terugkeer en herintegratie (5 projecten) en de voorkoming en bestrijding van illegale immigratie (3 projecten). Hierbij moet echter niet uit het oog worden verloren dat het beheer van dit begrotingsonderdeel en de tenuitvoerlegging van deze projecten momenteel buiten het kader van de programmering van de externe hulp vallen.

## **5. DE NIEUWE BEHOEFTE**

De Europese Raad van Sevilla heeft de Commissie verzocht zich te buigen over de doeltreffendheid van de financiële middelen die beschikbaar zijn voor drie werkterreinen in het bijzonder: de repatriëring van personen die illegaal in de Unie verblijven (immigranten en afgewezen asielzoekers), het beheer van de buitengrenzen en de samenwerkingsprojecten met derde landen op migratiegebied.

### **5.1 Een financieel instrument ter ondersteuning van het terugkeerbeleid?**

In het groenboek en de mededeling van de Commissie over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven<sup>35</sup>, wordt de mogelijkheid geopperd om naast de ontwikkeling van gemeenschappelijke minimumnormen en een nauwere samenwerking tussen de lidstaten, een specifiek financieel instrument in het leven te roepen.

De Commissie trekt daarbij lering uit de projecten inzake vrijwillige terugkeer die zijn uitgevoerd in het kader van de voorbereidende acties van het Vluchtelingenfonds, waarbij met name is gebleken dat er sprake moet zijn van een geïntegreerde aanpak, die niet alleen is gericht op advies en voorbereiding, maar ook op opvang- en herintegratiemogelijkheden in het land van herkomst, omdat de terugkeer anders geen duurzaam karakter heeft. Deze benadering is ook van toepassing op gedwongen terugkeer, maar kan voorlopig alleen worden gerealiseerd als de middelen die momenteel beschikbaar zijn voor het interne en externe beleid van de Gemeenschap opnieuw worden verdeeld.

Zo'n instrument moet zijn gebaseerd op de beschrijving en kwantificering van de behoeften van de Europese Unie op dit gebied en van de eventuele meerwaarde die een financieel optreden van de Gemeenschap zou hebben ten aanzien van die behoeften. De resultaten van het terugkeerprogramma van de Europese Unie voor Afghanistan, die momenteel op initiatief van het Deense voorzitterschap worden uitgewerkt, zouden daarbij als casestudy kunnen dienen om na te gaan welke middelen daadwerkelijk noodzakelijk zijn voor de tenuitvoerlegging van dergelijke maatregelen, en op welke punten de maatregelen van de lidstaten en een eventuele bijdrage uit de communautaire begroting elkaar moeten aanvullen. Afgezien van het vraagstuk van de complementariteit in financiële zin, zou er ook, met behulp van de bestaande mechanismen, voor moeten worden gezorgd dat deze specifieke maatregelen, die zijn toegespitst op de migratie- en terugkeerproblematiek, beter aansluiten bij de mechanismen, doelstellingen en specifieke programma's op korte, middellange en lange termijn in het kader van het buitenlandse beleid van de Gemeenschap.

---

<sup>35</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven; COM(2002)564 def. van 14 oktober 2002.

Bij de vraag naar de eventueel beschikbare middelen voor een Europees terugkeerprogramma moet rekening worden gehouden met de begrotingsvooruitzichten, die tot 2006 vastliggen. Zoals hierboven is aangegeven, kan de toewijzing van een deel van de kredieten van het Europees Vluchtelingenfonds, waarvan tussen 2000 en 2002 22% (14 miljoen EUR) door de lidstaten is gebruikt voor de vrijwillige terugkeer van vluchtelingen en asielzoekers, na 2004 eventueel worden herzien.

## **5.2 Verdeling van de lasten tussen de lidstaten en de Unie voor het beheer van de buitengrenzen**

In conclusie 32 van de Europese Raad van Sevilla wordt de Commissie verzocht vóór juni 2003 een studie uit te voeren „betreffende de lastenverdeling tussen de lidstaten en de Unie met betrekking tot het beheer van de buitengrenzen”.

Dit verzoek volgt op de goedkeuring, op 13 juni 2002, door de Raad van JBZ-ministers, van het plan voor het beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie. Dit plan, waarin wordt voorgesteld een gemeenschappelijk beleid op het gebied van het geïntegreerd beheer van de buitengrenzen te ontwikkelen, is bedoeld om „een samenhangend kader te scheppen voor gemeenschappelijke actie op middellange en lange termijn.”

In het plan worden vijf componenten van zo'n gemeenschappelijk beleid onderscheiden, waarvan lastenverdeling er één is. De verschillende manieren om tot deze lastenverdeling te komen, moeten worden bestudeerd aan de hand van een groot aantal punten die over dit onderwerp worden genoemd in de mededeling van de Commissie „Naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie”<sup>36</sup>.

In het door de Raad goedgekeurde plan wordt gewezen op de voorwaarden waaraan moet worden voldaan om middelen uit de communautaire begroting te kunnen gebruiken, zoals het feit dat het grootste deel van de geraamde uitgaven, die met name betrekking hebben op uitrusting en personeel, ten laste van de nationale begrotingen moet blijven komen, maar ook op het feit dat de grondslagen voor de spreiding van de financiële lasten moeten worden vastgesteld op het niveau van de Unie, met inachtneming van de communautaire financiële vooruitzichten.

In het plan worden twee punten genoemd waarvoor eventueel een bijdrage uit de communautaire begroting mogelijk zou zijn:

- de financiering van de aanschaf van gemeenschappelijke uitrusting, in het bijzonder ter ondersteuning van gezamenlijke operaties;
- de instelling van een mechanisme voor financiële herverdeling tussen de lidstaten.

Volgens het draaiboek van het voorzitterschap van de Raad moet de Commissie voor juni 2003 een eindverslag opstellen waarin de financiële mogelijkheden voor deze lastenverdeling worden geschetst. Er is ook een tussentijds verslag gepland, half november 2002, waarmee rekening wordt gehouden in deze mededeling. Het

---

<sup>36</sup> Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement „Naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie; COM(2002)233 def. van 7.5.2002.

tussentijdse verslag was bedoeld om na te gaan welke financiële middelen op nationaal niveau worden besteed aan het beheer van de buitengrenzen, op basis van de antwoorden van de lidstaten op een door hen goedgekeurde vragenlijst, die zij begin augustus 2002 hebben ontvangen. Op de uiterste datum, die in overleg met de lidstaten was vastgesteld op 30 september 2002, waren nog maar zeer weinig antwoorden binnengekomen.

De vragenlijst is bedoeld om de stand van zaken op te nemen betreffende de nationale uitgaven voor investeringen en exploitatiekosten in het kader van het beheer van de buitengrenzen (controle en toezicht op personen). Daarnaast wordt de lidstaten verzocht gegevens te verstrekken over de werkelijke migratiedruk aan de nationale buitengrenzen. Op basis van de antwoorden van de lidstaten kan de Commissie de nationale uitgaven vergelijken en een betrouwbaar overzicht verkrijgen van de financiële lasten waarmee de afzonderlijke lidstaten worden geconfronteerd om ervoor te zorgen dat de controle en het toezicht op personen voldoen aan de Europese voorschriften. Een vergelijking van de bijdragen is echter moeilijk, met name omdat de methoden voor de berekening van de investeringen en de behoeften nogal uiteenlopen, maar ook omdat het voor de autoriteiten van de lidstaten moeilijk is precies te bepalen hoeveel geld wordt besteed aan de activiteiten van grenswachten en materiaal dat uitsluitend wordt gebruikt voor controle en toezicht op personen.

Naast de nationale gegevens over de uitgaven voor het beheer van de buitengrenzen, moeten uiteraard bij de beoordeling van de nationale lasten in verband met het grensbeheer ook de volgende aspecten worden meegewogen:

- de geografische ligging van de afzonderlijke lidstaten en de aard van de grenzen;
- de migratiedruk op de verschillende soorten grenzen (land-, zee- of luchthavengrenzen);
- het aantal persoonscontroles bij aankomst op en vertrek van het Schengen- grondgebied;
- de kwaliteit van de controles en het toezicht op de buitengrenzen, volgens de gemeenschappelijk risicoanalyse voor de verschillende soorten grenzen.

Rekening houdend met al deze aspecten, moet worden vastgesteld dat een mechanisme voor financiële solidariteit tussen de lidstaten een aanzienlijke omvang moet hebben, willen er structurele problemen mee kunnen worden aangepakt. Vanwege die omvang is het de vraag of zo'n mechanisme verenigbaar is met de huidige financiële vooruitzichten, ook gezien de bijkomende gevolgen in verband met de uitbreiding<sup>37</sup>.

De Commissie is zich ervan bewust dat het hier gaat om een fundamentele solidariteit die de basis moet vormen voor het gemeenschappelijk beheer van de migratiestromen, en overigens ook voor elke andere vorm van communautair beleid. Daarom zal zij zich blijven beraden op de begrotingsaspecten, teneinde haalbare

---

<sup>37</sup>

De kandidaat-landen hebben al belangrijke financiële steun ontvangen in het kader van de voorbereiding op de toetreding en in het bijzonder voor de toepassing van het Schengen-acquis op het gebied van de buitengrenzen.

oplossingen op de middellange en lange termijn voor te stellen. De Raad en het Europees Parlement moeten zich buigen over de verenigbaarheid met de financiële vooruitzichten, zodat de meest geschikte oplossing wordt gekozen.

Ondertussen moeten binnen de grenzen van het mogelijke en het redelijke, gerichte financiële maatregelen worden getroffen die op korte en middellange termijn kunnen worden uitgevoerd, zodat de meest dringende behoeften die voortvloeien uit de tenuitvoerlegging van het plan dat de Raad afgelopen juni heeft goedgekeurd, kunnen worden opgevangen, en tegelijkertijd blijkt wordt gegeven van solidariteit tussen de lidstaten bij het streven naar een beter beheer van de buitengrenzen.

Voor zover de beschikbare kredieten dat toelaten, zou de Commissie, samen met de lidstaten, in het kader van het onderdeel „buitengrenzen” van het Argo-programma stelselmatig projecten kunnen subsidiëren op basis van in de Raad vastgestelde gemeenschappelijke prioriteiten, daarbij rekening houdend met de methoden voor risicoanalyse die momenteel worden ontwikkeld, de evaluatie van de coördinatiecentra die in het kader van proefprojecten zijn ingesteld, en de opleidingsbehoeften die zich aftekenen bij de formulering van een gemeenschappelijke curriculum.

Op deze manier zou bij het beheer van het Argo-programma, tenminste bij het onderdeel „buitengrenzen” daarvan, de steun voor de verbetering van de administratieve samenwerking, waarvoor het oorspronkelijk was bedoeld, kunnen worden gecombineerd met een eerste blijk van solidariteit, door de beschikbare kredieten te gebruiken om de zwakste schakels in de controle van de gemeenschappelijke buitengrenzen te versterken. Hoewel dit een bescheiden stap is, moeten hiervoor de beschikbare middelen worden verhoogd. De begrotingsautoriteit lijkt ook in die richting te denken, en heeft voor 2003 3 miljoen EUR extra voor dit doel uitgetrokken.

## **6. IN HET KORT**

Al vóór de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam zijn de eerste kredieten voor samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, en in het bijzonder op het gebied van asiel en immigratie, in de begroting opgenomen. Deze kredieten zijn sindsdien regelmatig aanzienlijk verhoogd, en bedragen voor het begrotingsjaar 2002 51.310.000 EUR voor het asiel- en immigratiebeleid en het beheer van de buitengrenzen. Deze financiële inspanning werd niet alleen bewerkstelligd door de Commissie, die zich waar nodig intern heeft ingespannen om de kredieten in het voorontwerp van begroting te verhogen, maar ook door de begrotingsautoriteit, die soms zelfs verder ging dan de door de Commissie voorgestelde bedragen. Deze stijgende lijn is echter altijd strikt binnen de grenzen van de financiële vooruitzichten gebleven.

In de structuur van de verschillende instrumenten die zijn ingevoerd, waren meestal de nieuwe prioriteiten terug te vinden die zich aftekenden in dit in ontwikkeling zijnde beleid.

Zo werd met de oprichting van het Europees Vluchtelingenfonds concreet vorm gegeven aan de behoefte aan meer solidariteit, die ook tot uiting was gekomen in het Verdrag van Amsterdam en in de conclusies van de Europese Raad van Tampere. De

overstap van Odysseus naar Argo weerspiegelde de volwassenwording van een gemeenschappelijke administratieve cultuur, die de overstap naar een programma voor waarachtige administratieve samenwerking mogelijk maakte. Tenslotte werd de invoering van een specifiek instrument voor de ondersteuning van de samenwerking met derde landen op het gebied van migratie ingegeven door de wens duidelijker vorm te geven aan de integratie van de migratieproblematiek in de externe aspecten van het communautaire optreden. Het is duidelijk dat zich ook nieuwe behoeften aftekenen. In de conclusies van de Europese Raad van Sevilla is met nadruk gewezen op het belang dat de Europese Unie hecht aan de verbetering van de samenwerking met de derde landen bij het beheer van de migratiestromen. Bovendien is uit deze conclusies een nieuw gebied naar voren gekomen waarop de communautaire solidariteit concreet vorm moet krijgen, namelijk de controle aan de buitengrenzen. Daarnaast zijn er andere prioriteiten, die verband houden met de geleidelijke totstandbrenging van een gemeenschappelijk terugkeerbeleid en met de bevordering van integratie. Ook de kosten van de ontwikkeling van de grote systemen ter ondersteuning van dit gemeenschappelijke beleid, het VIS voor visa en tweede generatie van het SIS, zullen ten laste komen van de communautaire begroting, waaruit ook al de investerings- en exploitatiekosten van Eurodac worden gefinancierd.

Evenals bij de vorige ontwikkelingen moet ook nu aan de vereisten van goed financieel beheer worden voldaan, en mogen de grenzen van de huidige financiële vooruitzichten niet worden overschreden. Het is echter duidelijk dat de speelruimte binnen deze vooruitzichten zeer beperkt is. Zeer hoge verwachtingen kunnen alleen worden waargemaakt door middel van een omvangrijke herverdeling van de middelen ten koste van andere JBZ-werkterreinen of -prioriteiten. Dat zijn moeilijke afwegingen, waarover in laatste instantie moeten worden beslist door de begrotingsautoriteit, op voorstel van de Commissie.

Bij de volgende herziening van de financiële vooruitzichten, die na de uitbreiding zal plaatsvinden, zouden structurele aanpassingen kunnen worden verricht waardoor concreter kan worden beantwoord aan de behoeften van het gemeenschappelijke immigratie- en asielbeleid dat tegen die tijd tot stand moet zijn gekomen. In afwachting daarvan worden in deze mededeling een aantal concrete mogelijkheden geschetst om beter rekening te houden met de verschillende aspecten van de migratieproblematiek. De Commissie zal erop toezien dat deze problematiek hoog op de prioriteitenlijst van de jaarlijkse beleidsstrategie voor 2004 komt te staan en vervolgens concreet kan worden vertaald in het voorontwerp van begroting. Daarna beslist de begrotingsautoriteit of de voorgestelde aanpak wordt bevestigd of niet.

Van de lidstaten, en in het bijzonder van de lidstaten die het minst te maken hebben met de bescherming van de buitengrenzen van een uitgebreid Europa, wordt verwacht dat zij aangeven op welke manier zij bereid zijn hun nationale begroting aan te spreken om hun partners die het grootste deel van de gemeenschappelijke last moeten dragen, te steunen.

## CONCLUSIES

### **Meer rekening houden met het asiel- en immigratiebeleid in de externe betrekkingen van de Gemeenschap**

De Commissie beschouwt de migratieproblematiek als een belangrijke politieke prioriteit. Zij staat volledig achter het standpunt van de Raad dat de verschillende onderdelen en instrumenten van het externe beleid van de Unie, met inbegrip van het ontwikkelingsbeleid, een belangrijke rol kunnen spelen als het erom gaat de migratiestromen bij de bron aan te pakken.

De Europese Raad van Sevilla van juni 2002 heeft erop aangedrongen in het buitenlandse beleid van de Europese Gemeenschap meer prioriteit toe te kennen aan de migratieproblematiek, en in het bijzonder aan het probleem van de illegale immigratie. De Europese Raad onderstreept „dat het belangrijk is om ervoor te zorgen dat de landen van oorsprong en doorreis meewerken aan het gezamenlijk beheer en de gezamenlijke controle van de buitengrenzen, en aan overname” en wijst erop dat de Unie bereid is de nodige technische en financiële bijstand te verlenen om dit op korte en middellange termijn te verwezenlijken, maar dat „de Europese Gemeenschap [daartoe] in het kader van de financiële vooruitzichten de nodige middelen toegewezen [moet] krijgen.” Bij de Gemeenschap en de Commissie wordt erop aangedrongen alle politieke en economische middelen waarover zij beschikken, in te zetten om de oorzaken van de migratie aan te pakken en de samenwerking met de meest betrokken derde landen op het gebied van migratie te verbeteren.

In zijn conclusies van 19 november 2002 over de intensivering van de samenwerking met derde landen op het gebied van het beheer van de migratiestromen, wijst de Raad opnieuw op het politieke belang van de inspanningen om de externe aspecten van de JBZ-aangelegenheden volledig te integreren in de bestaande en toekomstige betrekkingen van de Europese Unie met derde landen. De Commissie is voornemens daaraan concreet gevolg te geven, in de lijn van haar eerdere optreden.

De intensivering van de samenwerking met derde landen op het gebied van migratie is gericht op drie doelstellingen:

- ten eerste, een algemene en evenwichtige aanpak gericht op het indammen van de migratiestromen aan de bron. Het optreden van de Gemeenschap op dit gebied is van groot belang. De programma's en het beleid voor externe samenwerking en ontwikkeling, waarmee de Gemeenschap streeft naar de naleving van de mensenrechten, versterking van de democratie, bestrijding van armoede, het voorkomen van conflicten, verbetering van de economische en sociale omstandigheden, enz., zijn gericht op de belangrijkste migratiefactoren in de derde landen en hebben daarop dus indirect een effect dat misschien moeilijk meetbaar is maar daarom niet moet worden onderschat;
- ten tweede, een partnerschap op migratiegebied op basis van gemeenschappelijke belangen met derde landen. Voor de verwezenlijking van de doelstelling om de migratiestromen beter te beheersen, is het noodzakelijk dat de Gemeenschap de migratieproblematiek een plaats geeft in de politieke dialoog met derde landen en regio's, een dialoog die niet alleen betrekking moet hebben op illegale immigratie, maar ook op de legale migratiekanalen;



- ten derde, concrete en specifieke bijstand aan derde landen ter verbetering van hun capaciteit op het gebied van migratiebeheer. Sinds de Europese Raad van Tampere streeft de Commissie ernaar de migratieproblematiek op te nemen in haar programma's voor samenwerking met derde landen. Er is een aanzienlijke hoeveelheid steun geprogrammeerd (934 miljoen EUR, zie de bijlagen 2 en 2 bis), hoofdzakelijk voor de periode 2000-2004, om de derde landen rechtstreeks te steunen bij hun pogingen om de problemen met betrekking tot legale en illegale migratie aan te pakken. Deze programmering moet nu in de praktijk worden uitgevoerd.

De Commissie zal ook gebruikmaken van de tussentijdse herziening van de meeste nationale strategiedocumenten in 2003-2004 om per geval de wijzigingen aan te brengen die nodig zijn om ruimte te maken voor de prioriteiten die voortvloeien uit deze nieuwe migratie-aanpak, zonder uit het oog te verliezen dat de speelruimte beperkt blijft, gezien de beschikbare middelen, en dat verschillende prioriteiten tegen elkaar zullen moeten worden afgewogen. Zo draagt de Commissie ertoe bij dat een financieel kader wordt geschapen dat op middellange en lange termijn beantwoordt aan de behoeften die voortvloeien uit de twee eerste doelstellingen die hierboven zijn genoemd.

De verwezenlijking van de derde doelstelling kan worden bevorderd door de kredieten van begrotingsonderdeel B7-667 aanzienlijk te verhogen. De Commissie is voornemens om op basis van de ervaringen met de in 2001, 2002 en 2003 gefinancierde voorbereidende acties, een meerjarenprogramma voor te stellen dat vanaf 2004 ten uitvoer moet worden gelegd en dat bedoeld is om specifiek en in complementaire zin in te spelen op de behoeften van de derde landen van herkomst en doorreis bij hun inspanningen om de migratiestromen in al hun aspecten beter te beheersen, en in het bijzonder om de derde landen te stimuleren bij de voorbereiding van de toepassing van de overnameovereenkomsten of om ze te begeleiden bij de toepassing zelf. Dit specifieke programma vormt het tastbare bewijs van de solidariteit van de Unie met de landen die zich grote inspanningen getroosten op dit gebied. Het programma zal ten uitvoer worden gelegd overeenkomstig de basisbeginselen van de hervorming van de buitenlandse steunverlening, met inachtneming van de algemene samenhang van het buitenlandse beleid van de Gemeenschap en in aanvulling op de overige communautaire instrumenten voor samenwerking en ontwikkeling.

Voorts zal de Commissie erop toezien dat bij de opstelling van de jaarlijkse beleidsstrategie voor 2004 rekening wordt gehouden met de migratieproblematiek.

Met dit geheel bieden het beleid en de programma's van de Gemeenschap inzake samenwerking en ontwikkeling volgens de Commissie een geloofwaardig antwoord op de behoefte aan integratie van de migratieproblematiek.

Tenslotte moet worden opgemerkt dat de middelen van de Gemeenschap, en dus de speelruimte waarover zij beschikt, beperkt zijn. De tenuitvoerlegging van de „geïntegreerde, integrale en evenwichtige” aanpak waarop in de conclusies van Sevilla wordt bedoeld, vereist een samenhangend optreden en een verdeling van de verantwoordelijkheden tussen alle betrokken partijen, met inbegrip van de Gemeenschap en de lidstaten.

## **BIJLAGEN**

- Bijlage 1:** Financiële middelen die beschikbaar zijn voor het beleid op het gebied van asiel, immigratie en beheer van de buitengrenzen 1998-2003 (rubriek 3 van de financiële vooruitzichten)
- Bijlage 2:** Geprogrammeerde financiële middelen voor externe steun 2000-2006 op het gebied van migratie (rubriek 4 van de financiële vooruitzichten)
- Bijlage 2bis:** Geprogrammeerde acties die rechtstreeks verband houden met migratie (rubriek 4 van de financiële vooruitzichten)

**Bijlage 1**

**FINANCIËLE MIDDELEN DIE BESCHIKBAAR ZIJN VOOR HET BELEID OP HET GEBIED VAN HET ASIEL, IMMIGRATIE EN BEHEER VAN DE BUITENGRENZEN 1998-2003**

**RUBRIEK 3 VAN DE FINANCIËLE VOORUITZICHTEN (INTERN BELEID)**

<b>Titel</b>	<b>Omschrijving</b>	<b>Begrotings- onderdeel</b>	<b>Uitgevoerd in 1998</b>	<b>Uitgevoerd in 1999</b>	<b>Uitgevoerd in 2000</b>	<b>Uitgevoerd in 2001</b>	<b>Begroting 2002</b>	<b>VOB 2003</b>
Europees Vluchtelingenfonds	maatregelen ter verbetering van de opvang van vluchtelingen en ontheemden in de lidstaten van de Europese Unie. Ook ter vergemakkelijking van de repatriëring van personen die tijdelijke bescherming in de lidstaten hebben gevonden	B5-810 (98-99: B3-4113, B7-6008 en B5-803)	26.559.894	34.918.413	25.500.270	34.404.166	45.810.000	40.000.000
Eurodac	financiering van het Eurodac-systeem voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de overeenkomst van Dublin	B5-812			7.428.048	1.158	1.100.000	1.000.000
Europees waarnemingscentrum voor migratie	voorbereidende acties betreffende het actieplan voor de gemeenschappelijke analyse en verbeterde uitwisseling van statistieken op het gebied van asiel en immigratie en de oprichting van een virtueel Europees waarnemingscentrum	B5-814					1.400.000	2.600.000

**Bijlage 1**

**FINANCIËLE MIDDELEN DIE BESCHIKBAAR ZIJN VOOR HET BELEID OP HET GEBIED VAN ASIEL, IMMIGRATIE EN BEHEER VAN DE BUITENGRENZEN  
1998-2003**

**RUBRIEK 3 VAN DE FINANCIËLE VOORUITZICHTEN (INTERN BELEID)**

Integratie van derdelanders	voorbereidende acties met betrekking tot de bevordering van de integratie van derdelanders, de ontwikkeling van de dialoog met de civiele maatschappij, het onderzoek en de evaluatie van beste praktijken op het gebied van integratie, de ontwikkeling van integratiemodellen en de oprichting van netwerken op Europees niveau	B5-815						3.000.000
Programma's voor samenwerking, uitwisseling en samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (Odysseus, Argo)	Odysseus (1999-2001), Argo (2002-2007)	B5-820	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000	3.000.000
			<b>29.559.894</b>	<b>37.918.413</b>	<b>35.928.318</b>	<b>37.405.324</b>	<b>51.310.000</b>	<b>49.600.000</b>
<i>Noodmaatregelen in geval van massale toestroom van vluchtelingen - reserve</i>	<i>Reserve in geval van massale toestroom van vluchtelingen (Artikel 6 van EVF-beschikking)</i>	B5-811	0	0	0	0	10.000.000	10.000.000
			<b>29.559.894</b>	<b>37.918.413</b>	<b>35.928.318</b>	<b>37.405.324</b>	<b>61.310.000</b>	<b>59.600.000</b>

<b>Bijlage 2</b>					
<b>GEPROGRAMMEERDE FINANCIËLE MIDDELEN VOOR EXTERNE STEUN OP HET GEBIED VAN MIGRATIE</b>					
<b>RUBRIEK 4 VAN DE FINANCIËLE VOORUITZICHTEN</b>					
		<b>Gemeenschaps- begroting</b>	<b>EVF</b>	<b>Totaal</b>	<b>%</b>
<b>Migratiebeheer</b>	Grensbeheer	321.971.760	0	321.971.760	34,5%
	Bestrijding van illegale immigratie	65.042.256	2.720.000	67.762.256	7,25%
	Migratiebeheer	51.367.336	1.250.000	52.617.336	5,63%
<b>Totaal migratiebeheer</b>		<b>438.381.352</b>	<b>3.970.000</b>	<b>442.351.352</b>	<b>47,34%</b>
<b>Algemene programma's JBZ</b>		<b>96.500.000</b>	<b>0</b>	<b>96.500.000</b>	<b>10,33%</b>
<b>Samenhang van noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling (NRO)</b>	Vluchtelingen en ontheemden	42.750.000	37.688.000	80.438.000	8,61%
	Vrijwillige terugkeer van vluchtelingen uit andere derde landen	157.018.459	36.591.000	193.609.459	20,72%
<b>Totaal (samenhang NRO)</b>		<b>199.768.459</b>	<b>74.279.000</b>	<b>274.047.459</b>	<b>29,33%</b>
<b>Ontwikkeling (bronnen emigratie)</b>		<b>71.569.477</b>	<b>50.000.000</b>	<b>121.569.477</b>	<b>13,01%</b>
<b>TOTAAL-GENERAAL</b>		<b>806.219.288</b>	<b>128.249.000</b>	<b>934.468.288</b>	<b>100,00%</b>
		<b>86,3%</b>	<b>13,7%</b>	<b>100,0%</b>	

## Bijlage 2 bis

Regio	Land/regio	Bedrag	Begrotings- onderdeel	Jaren	Gebied	Actie	Omschrijving
LATIJS-AMERIKA	Colombia	1.569.477	B7-703	2001-2002	Roots	Vluchtelingen en ontheemden	Bevordering van vrede en verzoening in met ontheemding bedreigde gemeenschappen in de regio Urabá.
LATIJS-AMERIKA	Colombia	4.300.000	B7-312	2002	Samenhang NRO	Vluchtelingen en ontheemden	Hulp aan de ontwortelde bevolkingsgroepen in Colombia.
LATIJS-AMERIKA	Colombia	10.000.000	B7-312	2003	Samenhang NRO	Vluchtelingen en ontheemden	Hulp aan ontwortelde bevolkingsgroepen in Colombia, voortzetting van de ECHO-activiteiten.
LATIJS-AMERIKA	Colombia	11.000.000	B7-312	2004	Samenhang NRO	Vluchtelingen en ontheemden	Hulp aan de ontwortelde bevolkingsgroepen in Colombia, voortzetting van de ECHO-activiteiten.
LATIJS-AMERIKA	Equator	1.000.000	B7-701	2001-2002	Migratiebeheer	Migratiebeheer	Strategieën en acties voor de bescherming van de mensenrechten van immigranten en hun gezinnen en van slachtoffers van mensenhandel.
AZIË	Afghanistan	9.700.000	B7-302	2002-2005	Samenhang NRO	Vrijwillige terugkeer	Rechtstreekse hulp aan terugkerende en binnenlandse ontheemden in Afghanistan, Pakistan en Iran.
AZIË	Afghanistan	48.700.000	B7-302	2002-2005	Samenhang NRO	Vrijwillige terugkeer	Ondersteuning van de reïntegratie van binnenlandse ontheemden en vluchtelingen.
AZIË	Afghanistan	1.494.569	B7-667	2002	Migratiebeheer	Vrijwillige terugkeer	IOM/HLWG: terugkeer van gekwalificeerde Afghanen in de overheidssector
AZIË	Afghanistan	1.137.984	B7-667	2002	Migratiebeheer	Vrijwillige terugkeer	UNHCR: opbouwcapaciteit en gegevensbank voor monitoring repatrianten

<b>AZIË</b>	<b>Afghanistan</b>	997.099	B7-667	2002	Migratiebeheer	Vrijwillige terugkeer	IOM/HLWG: terugkeer van gekwalificeerde Afghanen in de privé-sector
<b>AZIË</b>	<b>Bhutan</b>	1.000.000	B7-302	2002	Samenhang NRO	Vluchtelingen en ontheemden	Bescherming en ondersteuning van vluchtelingen.
<b>AZIË</b>	<b>China</b>	10.000.000	B7-300	2002-2006	Migratiebeheer	Bestrijding van illegale immigratie	Project „bestrijding van illegale immigratie”: voorlichtingscampagnes, opleiding van de administratieve diensten, administratieve samenwerking.
<b>AZIË</b>	<b>Indonesië</b>	1.720.000	B7-302	2004	Samenhang NRO	Vluchtelingen en ontheemden	Basisonderwijs voor ontheemden in de Noord-Molukken.
<b>AZIË</b>	<b>Iran</b>	750.000	B7-302	2003	Samenhang NRO	Vluchtelingen en ontheemden	Artsen zonder grenzen: bijstand op gezondheidsgebied aan Afghaanse vluchtelingen.
<b>AZIË</b>	<b>Iran</b>	1.250.000	B7-302	2002	Samenhang NRO	Vluchtelingen en ontheemden	UNHCR: steunverlening aan vluchtelingen.
<b>AZIË</b>	<b>Pakistan</b>	2.000.000	B7-302	2002	Samenhang NRO	Vluchtelingen en ontheemden	UNHCR: steunverlening aan Afghaanse vluchtelingen in kampen.
<b>AZIË</b>	<b>Pakistan</b>	1.000.000	B7-302	2003	Samenhang NRO	Vluchtelingen en ontheemden	MRCA: medische hulpverlening aan vluchtelingen.
<b>AZIË</b>	<b>Pakistan</b>	885.581	B7-667	2001	Migratiebeheer	Vrijwillige terugkeer	UNHCR: Ondersteuning van de hulpverlening aan Afghaanse vluchtelingen in Pakistan om te garanderen dat alle vluchtelingen en asielzoekers hun rechten kunnen doen gelden en behandeld worden overeenkomstig internationaal erkende normen
<b>AZIË</b>	<b>Filipijnen</b>	800.000	B7-302	2002	Samenhang NRO	Vluchtelingen en ontheemden	Steun aan door oorlog getroffen families in de provincies Lanao del Sur en Maguindanao

<b>AZIË</b>	<b>Filipijnen</b>	1.300.000	B7-302	2003	Samenhang NRO	Vluchtelingen en ontheemden	Movimondo: integratie van binnenlandse ontheemden
<b>AZIË</b>	<b>Sri Lanka</b>	1.400.000	B7-302	2005	Samenhang NRO	Vluchtelingen en ontheemden	CARE: steunverlening aan binnenlandse ontheemden en door conflicten getroffen gezinnen.
<b>AZIË</b>	<b>Sri Lanka</b>	1.950.000	B7-302	2003	Samenhang NRO	Vrijwillige terugkeer	UNHCR: steunverlening aan binnenlandse ontheemden en repatrianten.
<b>AZIË</b>	<b>Sri Lanka</b>	829.396	B7-667	2001	Migratiebeheer	Migratiebeheer	Internationaal centrum voor ontwikkeling van migratiebeleid (ICMPD): invoering van systemen voor uitwisseling van informatie, gebaseerd op ter plaatse verzamelde gegevens.
<b>AZIË</b>	<b>Sri Lanka</b>	1.219.363	B7-667	2001	Migratiebeheer	Migratiebeheer	IOM: opbouwcapaciteit op het gebied van migratiebeheer en voorbereidende actie voor terugkeer en reïntegratie.
<b>AZIË</b>	<b>Sri Lanka</b>	508.011	B7-667	2002	Migratiebeheer	Migratiebeheer	IOM: opbouwcapaciteit op het gebied van migratiebeheer en duurzame terugkeer
<b>AZIË</b>	<b>Thailand</b>	2.000.000	B7-302	2003	Samenhang NRO	Vluchtelingen en ontheemden	Burmese Border Consortium: voedselhulp voor vluchtelingenkampen in de provincies Kanchanaburi en Ratchaburi
<b>Balkan</b>	<b>Albanië, Kosovo &amp; Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië</b>	766.490	B7-667	2002	Migratiebeheer	Migratiebeheer	IOM: Stimulering van duurzame reïntegratie door versterking van capaciteit van plaatselijke NGO's
<b>BALKAN</b>	<b>Albanië</b>	1.500.000	B7-54	2001	Migratiebeheer	Grensbeheer	Geïntegreerd project voor het beheer van de buitengrenzen, met nadruk op controlesystemen ter voorkoming van illegale handel in de Albanese territoriale wateren.



<b>BALKAN</b>	<b>Albanië</b>	1.000.000	B7-54	2001	Migratiebeheer	Migratiebeheer	Asiel en migratie: informatie over de beste praktijken op politieel gebied, versterking van de capaciteit van de politiediensten en van het gerechtelijk apparaat om de migratiestromen te beheren en de capaciteit voor de opvang van illegale migranten en asielzoekers te vergroten.
<b>BALKAN</b>	<b>Albanië</b>	2.000.000	B7-54	2002-2004	Migratiebeheer	Migratiebeheer	Asiel en migratie: versterking van de capaciteit van het land om een asiel- en migratiebeleid te ontwikkelen en te implementeren overeenkomstig de internationale normen.
<b>BALKAN</b>	<b>Albanië</b>	20.000.000	B7-54	2002-2004	Migratiebeheer	Grensbeheer	Grotere veiligheid van de internationale grenzen ter beperking van illegale immigratie.
<b>BALKAN</b>	<b>Albanië</b>	471.760	B7-667	2001	Migratiebeheer	Grensbeheer	ICMPD: Verbetering van het grenscontrolesysteem van Albanië overeenkomstig Europese normen.
<b>BALKAN</b>	<b>Albanië</b>	741.830	B7-667	2001	Migratiebeheer	Migratiebeheer	UNHCR: Ontwikkeling van het asielstelsel in Albanië.
<b>BALKAN</b>	<b>Albanië</b>	600.000	B7-667	2001	Migratiebeheer	Migratiebeheer	IOM: Duurzame terugkeer, reïntegratie en ontwikkeling in Albanië door geconsolideerde voorbereidende werkzaamheden op het gebied van het migratiebeheer.
<b>BALKAN</b>	<b>Balkan</b>	752.050	B7-667	2002	Migratiebeheer	Migratiebeheer	CGI: Verbindingsnetwerk op het gebied van immigratie
<b>BALKAN</b>	<b>Bosnië en Herzegovina</b>	2.000.000	B7-54	2001	Migratiebeheer	Grensbeheer	Ondersteuning van de oprichting van een grenscontroledienst.
<b>BALKAN</b>	<b>Bosnië en Herzegovina</b>	1.000.000	B7-54	2002	Migratiebeheer	Bestrijding illegale immigratie	Opvangcentrum voor illegale migranten.

<b>BALKAN</b>	<b>Bosnië en Herzegovina</b>	23.000.000	B7-54	2002-2004	Migratiebeheer	Grensbeheer	Het creëren van vijf grensovergangen om passende faciliteiten te verschaffen voor grenscontroles.
<b>BALKAN</b>	<b>Bosnië en Herzegovina</b>	45.500.000	B7-54	2002-2004	Migratiebeheer	Vrijwillige terugkeer	Terugkeer van vluchtelingen en binnenlandse ontheemden, huisvesting, ontminning, werkgelegenheid, sociale infrastructuur en flexibele reactiemechanismen bij spontane en niet-gesteunde terugkeer.
<b>BALKAN</b>	<b>Bosnië en Herzegovina</b>	11.500.000	B7-54	2002-2004	Migratiebeheer	Migratiebeheer	Asiel en migratie: versterking van de capaciteit van het land om een asiel- en migratiebeleid te ontwikkelen en te implementeren overeenkomstig internationale normen.
<b>BALKAN</b>	<b>Bosnië en Herzegovina</b>	22.500.000	B7-55	2002-2004	JBZ	JBZ	JBZ-programma: Administratie van justitie, politiewerkzaamheden
<b>BALKAN</b>	<b>Kroatië</b>	2.100.000	B7-54	2001	Migratiebeheer	Migratiebeheer	Verbetering van het wetgevings- en regelgevingskader, uitbreiding van institutionele / administratieve capaciteit, opleiding van personeel op gebied van asiel en migratie.
<b>BALKAN</b>	<b>Kroatië</b>	14.500.000	B7-54	2001-2002	Migratiebeheer	Grensbeheer	Verbetering grensbeheer en beveiliging van de grenzen, capaciteitsopbouw voor individuele agentschappen, verbetering van samenwerking tussen de agentschappen.
<b>BALKAN</b>	<b>Kroatië</b>	23.000.000	B7-54	2002-2004	Migratiebeheer	Grensbeheer	Geïntegreerd programma grensbeheer.
<b>BALKAN</b>	<b>Kroatië</b>	42.000.000	B7-54	2002-2004	Migratiebeheer	Vrijwillige terugkeer	Terugkeer van vluchtelingen en binnenlandse ontheemden, ontminning, ondersteuning van basis-, overheids- en bedrijfsinfrastructuur, versterking van plaatselijke overheden.

<b>BALKAN</b>	<b>Kroatië</b>	20.000.000	B7-54	2002-2004	JBZ	JBZ	JBZ-programma: Administratie van justitie, politiewerkzaamheden en bestrijding van georganiseerde misdaad
<b>BALKAN</b>	<b>Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië</b>	5.000.000	B7-54	2001	Migratiebeheer	Grensbeheer	Geïntegreerd programma voor het beheer van de buitengrenzen.
<b>BALKAN</b>	<b>Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië</b>	2.000.000	B7-54	2002	Migratiebeheer	Migratiebeheer	Asiel en migratie: versterking van de capaciteit van het land om een asiel- en migratiebeleid te ontwikkelen en te implementeren overeenkomstig de internationale normen.
<b>BALKAN</b>	<b>Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië</b>	20.000.000	B7-54	2002-2004	Migratiebeheer	Grensbeheer	Geïntegreerd programma voor grensbeheer.
<b>BALKAN</b>	<b>Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië</b>	13.700.000	B7-54	2001	Migratiebeheer	Migratiebeheer	Een deel van het programma „Cards Additional Assistance Package” 2001 heeft betrekking op de ondersteuning van gezinnen die ontheemden opvangen, de hervorming van de politiediensten en op andere initiatieven op het gebied van JBZ + heropbouw van woningen en plaatselijke infrastructuur.
<b>BALKAN</b>	<b>Regionaal</b>	1.500.000	B7-54	2001	Migratiebeheer	Grensbeheer	Regionaal programma op het gebied van JBZ dat bestaat uit de evaluatie van de institutionele en administratieve basis en van de capaciteit van de landen van de regio om grenscontroles uit te voeren, met inbegrip van aangelegenheden op het gebied van migratie, asiel en visumbeleid; bestrijding van de georganiseerde criminaliteit (mensenhandel, drugshandel, economische criminaliteit); bestrijding van fraude en corruptie

<b>BALKAN</b>	<b>Regionaal</b>	13.000.000	B7-54	2002-2004	JBZ	JBZ	Regionaal programma op het gebied van JBZ dat bestaat uit de evaluatie van de institutionele en administratieve basis en de capaciteit van de landen van de regio om grenscontroles uit te voeren, met inbegrip van aangelegenheden op het gebied van migratie, asiel en visumbeleid; bestrijding van de georganiseerde misdaad (mensenhandel, drugshandel, economische criminaliteit); bestrijding van fraude en corruptie.
<b>BALKAN</b>	<b>Regionaal</b>	1.000.000	B7-54	2002	Migratiebeheer	Vrijwillige terugkeer	Regionale terugkeerinitiatieven betreffende de evaluatie van verschillende eigendoms wetten en de tenuitvoerlegging en harmonisatie van de wetgeving.
<b>BALKAN</b>	<b>Federale Republiek Joegoslavië</b>	35.000.000	B7-54	2002-2004	JBZ	JBZ	Een deel van het JBZ-programma zal betrekking hebben op de hervorming en de reorganisatie van het gerechtelijk apparaat en van de politiediensten, met inbegrip van de bestrijding van mensenhandel, de illegale immigratie en de ontwikkeling van het asielstelsel.
<b>BALKAN</b>	<b>Federale Republiek Joegoslavië</b>	31.000.000	B7-54	2002-2004	Migratiebeheer	Grensbeheer	Geïntegreerd programma inzake grensbeheer.
<b>BALKAN, ACS en MIDDELLANDSE-ZEELANDEN</b>	<b>Albanië, Marokko en Nigeria</b>	1.096.061	B7-667	2002	Migratiebeheer	Vrijwillige terugkeer	ALNIMA: Terugkeer van kwetsbare groepen
<b>CENTRAAL AZIË</b>	<b>Nieuw Tacis Regionaal Programma voor Centraal Azië</b>	17.000.000	B7-520	2002-2004	Migratiebeheer	Grensbeheer	Ondersteuning van de verbetering van het beheer van de grenscontroles (Kazachstan, Kirgizstan, Tadzjikistan, Oezbekistan, Turkmenistan) en de bestrijding van de illegale drugshandel.

MIDDELLANDSE-ZEELANDEN	Irak	130.384	B7-667	2001	Migratiebeheer	Vrijwillige terugkeer	IOM: het opstellen van een actieplan voor duurzamere terugkeer naar Noord-Irak door opleiding en acties met het oog op het genereren van inkomsten.
MIDDELLANDSE-ZEELANDEN	Irak	596.800	B7-667	2002	Migratiebeheer	Migratiebeheer	UNHCR: het opbouwen van migratie- en asielstelsels
MIDDELLANDSE-ZEELANDEN	Marokko	70.000.000	B7-410	2002-2004	Roots	Ontwikkeling	Ondersteuning van de economische ontwikkeling van de regio's waar emigratie voorkomt zoals de noordelijke provincie, ondersteuning van de reïntegratie.
MIDDELLANDSE-ZEELANDEN	Marokko	5.000.000	B7-410	2002-2004	Migratiebeheer	Migratiebeheer	Organisatie van de legale emigratie door de oprichting van migratiecentra.
MIDDELLANDSE-ZEELANDEN	Marokko	40.000.000	B7-410	2002-2004	Migratiebeheer	Bestrijding illegale immigratie	Bestrijding van de illegale immigratie door de ondersteuning van een beter beheer van de grenscontroles.
MIDDELLANDSE-ZEELANDEN	Marokko	376.276	B7-667	2001	Migratiebeheer	Bestrijding illegale immigratie	CGED-DPG (Spanje): technische uitrusting en opleiding op het gebied van grenscontroles, bestrijding van illegale immigratie en het opsporen van vervalste documenten.
MIDDELLANDSE-ZEELANDEN	Marokko	1.500.000	B7-667	2001	Migratiebeheer	Migratiebeheer	AFD (Frankrijk): ontwikkeling van het land van herkomst via in Frankrijk verblijvende Marokkanen en door middel van plattelands-toerisme en het creëren van MKB's.
MIDDELLANDSE-ZEELANDEN	Marokko	450.241	B7-667	2001	Migratiebeheer	Migratiebeheer	Int Ent (Nederland): ondersteuning van ondernemers van Marokkaanse herkomst die in Europa verblijven bij het opzetten van economische activiteiten in Marokko.

<b>MIDDELLANDSE-ZEELANDEN</b>	<b>Marokko</b>	665.980	B7-667	2001	Migratiebeheer	Bestrijding illegale immigratie	Frans Ministerie van Binnenlandse Zaken/nationale politie: financiële en technische steun in het kader van de bestrijding van de clandestiene migratie.
<b>MIDDELLANDSE-ZEELANDEN</b>	<b>Marokko</b>	1.055.315	B7-667	2002	Migratiebeheer	Migratiebeheer	IOM: sociaal-economische ontwikkeling van migratiegevoelige gebieden
<b>MIDDELLANDSE-ZEELANDEN</b>	<b>Marokko</b>	889.316	B7-667	2002	Migratiebeheer	Migratiebeheer	COOPI: Marokkaanse migranten in Italië in het kader van de ontwikkelingssamenwerking
<b>MIDDELLANDSE-ZEELANDEN</b>	<b>Regionaal</b>	6.000.000	B7-410	2002-	JBZ	JBZ	Regionaal programma op het gebied van justitie en binnenlandse zaken, bestrijding van georganiseerde criminaliteit, met inbegrip van mensenhandel, administratieve samenwerking, opleiding van magistraten en politiepersoneel (oprichting van een Euromed-netwerk voor justitiële opleiding, opleiding voor internationale politiesamenwerking, enz.), het creëren van een permanent systeem voor het verzamelen van gegevens, waarneming en analyse van de migratieverschijnselen tussen de Euromed-landen.
<b>MIDDELLANDSE-ZEELANDEN</b>	<b>Regionaal</b>	347.870	B7-667	2001	Migratiebeheer	Migratiebeheer	ICMPD: totstandbrenging van een intergouvernementele dialoog inzake migratie in het Middellandse-Zeegebied.
<b>ACS-LANDEN</b>	<b>Afrika</b>	1.300.000	EDF	2000-2003	Migratiebeheer	Vrijwillige terugkeer	Bewustmaking en opleiding van personeel en sociaal werkers ter bevordering van de terugkeer en integratie van kinderen die het slachtoffer zijn van mensenhandel.

ACS-LANDEN	Angola	2.000.000	EDF	2002-2003	Samenhang NRO	Vluchtelingen en ontheemden	Besluit om verder binnenlandse ontheemden te ondersteunen in opnieuw toegankelijk gestelde gebieden.
ACS-LANDEN	Angola	30.000.000	EDF	2002-2003	Samenhang NRO	Vluchtelingen en ontheemden	Noodhulp in het kader van het vredesproces. Doelgroepen: binnenlandse ontheemden en terugkerenden.
ACS-LANDEN	Benin	2.720.000	EDF	2001-2005	Migratiebeheer	Bestrijding van illegale immigratie	Acties tegen de grensoverschrijdende handel in kinderen.
ACS-LANDEN	Djibouti	2.000.000	EDF	2002	Samenhang NRO	Vluchtelingen en ontheemden	Hulp aan binnenlandse ontheemden. Ondersteuning van de implementatie van de vredesovereenkomst.
ACS-LANDEN	Eritrea	15.000.000	EDF	2003	Samenhang NRO	Vrijwillige terugkeer	Herstel van de sociale en economische infrastructuur in oorlogsgebieden.
ACS-LANDEN	Eritrea	2.175.000	EDF	2002	Migratiebeheer	Vrijwillige terugkeer	Programma ter vergemakkelijking van de terugkeer en de reïntegratie van vluchtelingen uit Soedan en vestiging van binnenlands ontheemden in Gash Barka.
ACS-LANDEN	Eritrea	6.250.000	EDF	2002	Migratiebeheer	Vrijwillige terugkeer	Hulp voor sociale en economische reïntegratie van Eritrese vluchtelingen in de regio Gash Barka.
ACS-LANDEN	Eritrea	750.000	EDF	2002	Migratiebeheer	Vrijwillige terugkeer	Hulp aan naar aanleiding van de oorlog ontheemde personen en repatrianten.
ACS-LANDEN	Ethiopië	6.500.000	EDF	2002	Migratiebeheer	Vrijwillige terugkeer	Reïntegratie van Ethiopische ontheemden uit Eritrea naar aanleiding van het conflict tussen Ethiopië en Eritrea.
ACS-LANDEN	Liberia	488.000	EDF	2002	Samenhang NRO	Vluchtelingen en ontheemden	Humanitaire diensten voor nieuwe ontheemden in Liberia.

ACS-LANDEN	Regionaal (Gabon, Togo, Benin, Nigeria)	1.300.000	B7-6120	2000-2003	Migratiebeheer	Vrijwillige terugkeer	Situatie van de kinderen: Voorlichtings- en bewustmakingsacties ten behoeve van publieke opinie en families. Uitbreiding van de verenigingen die zich bezighouden met de integratie van kinderen die het slachtoffer zijn van mensenhandel. Opleiding van sociaal werkers met het oog op de vergemakkelijking van de terugkeer van de kinderen.
ACS-LANDEN	Dominicaanse Republiek	1.250.000	EDF	2003-2005	Migratiebeheer	Migratiebeheer	Ontwikkeling en beheer van het migratiebeleid (beheer van de Haïtiaanse immigratie).
ACS-LANDEN	Rwanda	616.000	EDF	1997-2001	Migratiebeheer	Vrijwillige terugkeer	Terugkeer van studenten.
ACS-LANDEN	Somalië	592.960	B7-667	2002	Migratiebeheer	Vrijwillige terugkeer	Deense Raad voor Vluchtelingen - programma ter ondersteuning van repatriëring op communautaire basis.
ACS-LANDEN	Somalië	533.821	B7-667	2001	Migratiebeheer	Vrijwillige terugkeer	Red Barnet (Save the Children) Denemarken: Model voor integratie en vrijwillige terugkeer
ACS-LANDEN	Somalië	50.000.000	EDF	2002-2007	Roots	Ontwikkeling	Algemeen programma voor herstel en heropbouw.
ACS-LANDEN	Soedan	4.230.000	B7-20	2001	SAMENHANG NRO	Vluchtelingen en ontheemden	Hulp aan binnenlandse ontheemden met het oog op autonomie en sociale samenhang door financiering van acties op het gebied van voedselzekerheid, het genereren van inkomsten en onderwijs. De doelgroepen vormen een onderdeel van de 53000 ontheemde Dinka uit Bahr El Ghazal die in kampen in South Darf verblijven.
ACS-LANDEN	Tanzania	4.000.000	EDF	2002	Migratiebeheer	Vrijwillige terugkeer	Steun aan vluchtelingen in Tanzania - voorbereiding van repatriëring in Burundi.



<b>ACS-LANDEN</b>	<b>Oeganda</b>	1.200.000	EDF	2002-2003	SAMENHANG NRO	Vluchtelingen en ontheemden	Steun aan binnenlandse ontheemden in Noord-Oeganda.
<b>ACS-LANDEN</b>	<b>Zambia</b>	2.000.000	EDF	2002	SAMENHANG NRO	Vluchtelingen en ontheemden	Steun aan vluchtelingen en plaatselijke gemeenschappen in gebieden met talrijke vluchtelingen.
<b>ACS-LANDEN/MIDDEL LANDSE- ZEELANDEN</b>	<b>Maghreb en West- Afrika</b>	1.500.000	B7-667	2002	Migratiebeheer	Migratiebeheer	ILO: Voorstel op het gebied van beheer van arbeidsmigratie als ontwikkelingsinstrument
<b>ZUIDELIJKE KAUKASUS</b>	<b>Georgië</b>	1.000.000	CFSP	2000	Migratiebeheer	Grensbeheer	Steun in het kader van het GBVB aan grenswachten ter bescherming van de OVSE-waarnemers aan de grens tussen Georgië en Tsjetsjenië in de Russische Federatie (uitrusting).
<b>ZUIDELIJKE KAUKASUS</b>	<b>Georgië</b>	1.000.000	B7-520	2002-2003	Migratiebeheer	Grensbeheer	Ontwikkeling van een strategie voor de hervorming van de grenswacht, opleiding en uitwisseling.
<b>ZUIDELIJKE KAUKASUS/ WESTGRENS NOS / AZIË</b>	<b>Kaukasus/Rusland/ Afghanistan</b>	1.310.654	B7-667	2002	Migratiebeheer	Migratiebeheer	IOM: Programma voor dialoog en opbouw van technische capaciteit op het gebied van migratiebeheer.
<b>WESTGRENS NOS</b>	<b>Belarus, Moldavië en Oekraïne</b>	2.000.000	B7-520	2002-2003	Migratiebeheer	Bestrijding illegale immigratie	Bestrijding van mensensmokkel/illegale migratie door opleiding; asielbeheer.
<b>WESTGRENS NOS</b>	<b>Grens- overschrijdende samenwerking</b>	117.200.000	B7-521	1996-2003	Migratiebeheer	Grensbeheer	Ondersteuning van de verbetering van grenscontrolecapaciteit aan de westelijke grensovergangen van de NOS (infrastructuur, uitrusting, opleiding voor douaneambtenaren en grenswacht) - Russische Federatie, Oekraïne, Belarus en Moldavië.
<b>WESTGRENS NOS</b>	<b>Moldavië</b>	1.900.000	B7-520	2001	Migratiebeheer	Grensbeheer	Ontwikkeling van een modern grensbeheersysteem.

<b>WESTGRENS NOS</b>	<b>Rusland, Belarus</b>	4.500.000	B7-520	2001	Migratiebeheer	Grensbeheer	Opleiding en uitrusting (Rusland en Belarus).
<b>WESTGRENS NOS</b>	<b>Rusland, Belarus</b>	11.000.000	B7-520	2002-2003	Migratiebeheer	Bestrijding illegale immigratie	Bestrijding van mensensmokkel/illegale migratie door opleiding en apparatuur voor de grenzen (Rusland en Belarus).
<b>WESTGRENS NOS</b>	<b>Oekraïne</b>	33.500.000	B7-520	2001-2003	Migratiebeheer	Grensbeheer	Verbetering van het algemeen grensbeheersysteem in Oekraïne ter vergemakkelijking van het verkeer van goederen en personen en tegelijkertijd uitbreiding van plaatselijke capaciteit om illegale activiteiten te bestrijden. Bouw en herstructurering van grensposten, uitrusting.
<b>WESTGRENS NOS</b>	<b>Oekraïne en Moldavië</b>	3.900.000	B7-520	2000	Migratiebeheer	Grensbeheer	Opleiding en uitrusting (Oekraïne en Moldavië).
<b>TOTAAL PROGRAMMA</b>		<b>934.468.288</b>					