

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 6.5.2010
COM(2010)214 definitief

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

Eerste jaarverslag over immigratie en asiel (2009)

{SEC(2010) 535}

1. INLEIDING

In het Europees Pact inzake immigratie en asiel, dat is goedgekeurd in oktober 2008¹, heeft de Europese Raad vijf beleidsvoornemens opgenomen op het gebied van legale immigratie en integratie, illegale immigratie, grenstoezicht, asiel en partnerschap met landen van herkomst en doorreis (de zogeheten "totaalaanpak").

Dit is het eerste jaarverslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van het pact. Het zal als een van de uitgangspunten dienen voor het jaarlijkse debat van de Europese Raad over het asiel- en immigratiebeleid.

Hoofdstuk 2 bevat een overzicht en beoordeling van de ontwikkelingen op EU- en nationaal niveau², en daarnaast aanbevelingen voor elk van de vijf aspecten van het pact. Aangezien het om een jaarlijkse exercitie gaat, hebben de aanbevelingen betrekking op punten die volgens de Commissie in het komende jaar extra aandacht verdienen. Ook in het kader van het programma van Stockholm³ en het bijbehorende actieplan zal invulling worden gegeven aan de beleidsvoornemens van het pact.

De verslagperiode loopt van oktober 2008 tot eind 2009, een tijdvak waarin de economische crisis een belangrijke rol speelde. In hoofdstuk 3 komen de immigratie-effecten ervan aan de orde. Hoofdstuk 4 gaat over de methode die is gebruikt voor dit verslag. Afrondend zijn er de conclusies. De belangrijkste statistieken zijn opgenomen als bijlage.

2. VOORUITGANG OP DE VIJF ASPECTEN VAN HET PACT

2.1. Legale immigratie – integratie

Primair beleidsvoornemen: Legale immigratie organiseren, rekening houdend met de door iedere lidstaat vastgestelde prioriteiten, behoeften en opvangcapaciteit, en integratie bevorderen

Legale migratie. EU-niveau: Na de goedkeuring van de blauwenaartrichtlijn zal de EU over een toelatingsprocedure voor hooggekwalificeerde werknemers beschikken. Er is verder gesproken over de voorgestelde kaderrichtlijn inzake een gecombineerde vergunning en de rechten van migrerende werknemers. In het kader van het "Nieuwe vaardigheden voor nieuwe banen"-initiatief⁴ is onderzocht hoe de vaardigheden van migrerende werknemers kunnen worden afgestemd op de behoeften van de EU-arbeidsmarkt. De Commissie heeft in een verslag mogelijke problemen bij de omzetting van de richtlijn gezinshereniging gesignaleerd. Er is – met name in het kader van het Europees migratienetwerk – gewerkt aan informatie-uitwisseling. Een evaluatie heeft echter uitgewezen dat het mechanisme voor wederzijdse informatie niet aan de verwachtingen voldeed.

Nationaal niveau: De behoeften van de arbeidsmarkt en het beginsel van preferentie van EU-burgers bleven bepalend voor het arbeidsmigratiebeleid. De instroom van buitenlandse

¹ 14368/08 (conclusies van het voorzitterschap) en 13440/08 (pact).

² Een begeleidend werkdokument van de Commissie bevat meer details.

³ EUCO 6/09 (conclusies van het voorzitterschap) en 17024/09 (programma).

⁴ COM(2008) 868.

werknemers is door de economische crisis afgenomen, maar niet in alle lidstaten. Daarom hebben sommige lidstaten hun toelatingscriteria of quota verscherpt, terwijl andere op de flexibiliteit van vraaggestuurde stelsels vertrouwen. Het beheer van legale migratie is onder meer verbeterd door nieuwe beleidsconcepten, nieuwe organen en vereenvoudigde procedures. Ook het gezinsherenigingsbeleid werd bijgesteld: zo gelden er nu strengere voorwaarden en wordt er harder opgetreden tegen schijnhuwelijken.

Beoordeling: Conform het pact wordt het arbeidsmigratiebeleid over het algemeen bepaald door de behoeften van de arbeidsmarkt en het beginsel van preferentie van EU-burgers. Gunstig was de trend om procedures te vereenvoudigen. De vaardigheden in derde landen zouden echter beter kunnen worden afgestemd op de arbeidsmarktbehoeften van de EU.

Aanbevelingen: De lidstaten en de Commissie dienen, in samenwerking met derde landen, te blijven streven naar **betere afstemming van arbeidsvraag en –aanbod en naar betere erkenning van vaardigheden**, overeenkomstig de maatregelen ter bevordering van een alomvattend arbeidsmigratiebeleid in het kader van het kerninitiatief "Een agenda voor nieuwe vaardigheden en banen" van de Europa 2020-strategie. Dit zal ook bijdragen tot een oplossing van de demografische problemen.

Er dient werk te worden gemaakt van het beleidsplan legale migratie:

- de lidstaten dienen te streven naar **tijdige en ambitieuze omzetting van de Europese blauwe kaart**;
- de Raad en het Parlement dienen de nieuwe dynamiek van het Verdrag van Lissabon te benutten om **overeenstemming te bereiken over de kaderrichtlijn** inzake een gecombineerde vergunning en sociaaleconomische basisrechten voor migrerende werknemers.

Onderlinge informatie-uitwisseling blijft van belang: de lidstaten en de Commissie dienen in de **toekomstige jaarverslagen over immigratie en asiel beter verslag uit te brengen over belangrijke nationale ontwikkelingen**.

Integratie. EU-niveau: Er werden twee nieuwe instrumenten ingevoerd: het Europees Integratieforum en de Europese website voor integratie. Er werd werk verzet op de gebieden die in de conclusies van de Raad van november 2008 als prioritair zijn aangemerkt: Europese waarden bevorderen, de beeldvorming over migranten en legale immigratie bijsturen, Europese modules ontwikkelen en indicatoren formuleren voor het evalueren van de resultaten. Het derde handboek over integratie is verschenen. Het verslag voor de ministeriële conferentie over integratie van 2010 bevat meer informatie⁵. De Raad heeft zijn goedkeuring gehecht aan het kaderbesluit over racisme en vreemdelingenhaat; het voorstel voor een kaderrichtlijn die discriminatie buiten de arbeidsmarkt verbiedt, is nog onderwerp van gesprek. In maart 2010 stelde de Europese Raad vast dat betere integratie van migranten zou bijdragen tot verwezenlijking van de doelstelling van Europa 2020 om in de leeftijdsgroep van 20-64 jaar een arbeidsparticipatie van 75 % te bereiken.

Nationaal niveau: De lidstaten lieten weten nationale wetgeving, plannen of strategieën voor te bereiden of reeds te hebben goedgekeurd. Verscheidene lidstaten noemden mechanismen

⁵ SEC(2010) 357.

voor overleg en dialoog. Belangrijke beleidsthema's waren taalonderwijs, toegang tot de arbeidsmarkt en antidiscriminatiemaatregelen. Bepaalde lidstaten spitsen hun beleid toe op vluchtelingen. Enkele hebben de rechten en plichten vastgelegd in een 'integratiecontract'. Een aantal lidstaten noemde beleidsmaatregelen om de status van migranten op te waarderen door middel van een verblijfstitel voor langere duur of het staatsburgerschap. Steeds meer lidstaten verklaren toezicht uit te oefenen en indicatoren te ontwikkelen.

Beoordeling: Het EU-kader werd geconsolideerd. Het integratiebeleid is op nationaal en EU-niveau verder ontwikkeld conform de gemeenschappelijke EU-basisbeginselen voor integratie en de gemeenschappelijke agenda voor integratie van 2005. Er is aandacht besteed aan zowel rechten (werk, antidiscriminatie) als plichten (taalverwerving). Een gunstige trend is de voortgaande ontwikkeling van nationale en EU-structuren voor het algemene beleid, informatie-uitwisseling en dialoog.

Aanbevelingen: Het **vaststellen van indicatoren** voor de resultaten van het integratiebeleid dient **nog steeds** als **een prioriteit** te gelden.

Er dient werk te worden gemaakt van een **nieuwe**, in 2011 goed te keuren **EU-agenda voor de integratie van migranten**, overeenkomstig de Europa 2020-strategie en gelet op het programma van Stockholm en de uitdrukkelijke rechtsgrondslag waarin het Verdrag van Lissabon voorziet (artikel 79, lid 4, VWEU).

2.2. Illegale immigratie

Primair beleidsvoornemen: Illegale immigratie bestrijden, in het bijzonder door ervoor te zorgen dat vreemdelingen die zich illegaal op het grondgebied bevinden naar hun land van herkomst of naar een land van doorreis terugkeren

EU-niveau: Er zijn twee belangrijke instrumenten goedgekeurd: de richtlijn inzake terugkeer en de richtlijn inzake sancties voor werkgevers. De Commissie heeft een instrument voorgesteld om zowel de preventie en bestrijding van mensenhandel als de bescherming van slachtoffers te verbeteren. Frontex heeft zijn terugkeeractiviteiten opgevoerd. Er zijn pogingen ondernomen om overnameovereenkomsten te sluiten: met Pakistan is een overeenkomst ondertekend, de onderhandelingen met Marokko zijn voortgezet en die met Turkije hernomen (zie punt 2.5), voor Georgië en Kaapverdië zijn onderhandelingsrichtsnoeren vastgesteld. Over een aantal partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten is verder onderhandeld. Gemengde overnamecomités controleren regelmatig of de overnameovereenkomsten doeltreffend zijn. Het aanpakken van illegale immigratie was een belangrijk onderdeel van de mobiliteitspartnerschappen (zie 2.5).

Nationaal niveau: Het omzetten van de terugkeerrichtlijn is begonnen. In verscheidene lidstaten zijn maatregelen getroffen ter bevordering van vrijwillig vertrek. De illegale immigratie zou in sommige gevallen zijn afgenomen door strenger beleid inzake gedwongen terugkeer en krachtiger handhaving. Bepaalde lidstaten wezen erop dat veel illegale migranten vooralsnog niet kunnen terugkeren; deze lidstaten pleitten voor maatregelen om tot een oplossing te komen. De gezamenlijke terugkeervluchten konden op aanzienlijke steun rekenen. Verscheidene lidstaten verklaarden maatregelen te hebben getroffen ter bestrijding van mensenhandel. Veel lidstaten lieten weten naar bilaterale overnameovereenkomsten te hebben gestreefd en benadrukten het belang van samenwerking met derde landen op EU-niveau (mits zij voldoende worden geraadpleegd). Individuele lidstaten noemden regulariseringsmaatregelen die zij troffen; andere trachtten dergelijke maatregelen te

vermijden of op hun terugkeerbeleid af te stemmen. Enkele lidstaten meldden mechanismen om misbruik van regelingen voor legale migratie en van het vrije verkeer te voorkomen, bv. in de vorm van een betere coördinatie tussen verschillende overheidsdiensten.

Beoordeling: Er is veel aandacht besteed aan het terugkeerbeleid en overnameovereenkomsten. De voorkeur lijkt inmiddels uit te gaan naar vrijwillig vertrek, overeenkomstig de richtlijn inzake terugkeer. Anderzijds schakelen verscheidene lidstaten ook over op een strenger beleid inzake gedwongen terugkeer, vanwege de afschrikkende werking die hiervan zou uitgaan. Veel lidstaten meldden positieve ervaringen met de door Frontex gecoördineerde gezamenlijke terugkeervluchten. Samenwerking met de landen van herkomst en doorreis is essentieel voor het beleid inzake illegale immigratie. Het feit dat er grote aantallen illegale migranten zijn die tijdelijk niet kunnen worden teruggeleid, verdient nadere aandacht. De lidstaten lijken geen consistente visie te delen over de wijze waarop illegale immigratie kan worden aangepakt met regulariseringsmaatregelen.

Aanbevelingen: De lidstaten dienen met name zorg te besteden aan de **onverkorte en tijdige omzetting van de richtlijn inzake terugkeer en de richtlijn inzake sancties voor werkgevers**.

In sectoren waarin de kans extra groot is dat illegale werknemers worden uitgebuit, dienen de lidstaten **vaker en effectiever te inspecteren op de werkvloer**.

De lidstaten dienen gebruik te maken van de in de richtlijn inzake terugkeer vervatte mogelijkheid om **vrijwillige terugkeer aan te moedigen**, en tevens het Terugkeerfonds aan te spreken.

Het gebruik van gezamenlijke terugkeervluchten dient verder te worden bevorderd, door optimaal gebruik te maken van het Terugkeerfonds en de coördinatie door Frontex.

Verskillende benaderingen in aanmerking nemend, dienen **de uitwisseling van informatie en het toezicht op nationale regulariseringsmaatregelen** te worden bevorderd, overeenkomstig de aanbevelingen van het pact.

Er zijn meer inspanningen geboden om te **onderhandelen en overeenstemming te bereiken over overnameovereenkomsten** met belangrijke derde landen.

Gezien de grote aantallen **illegale migranten die tijdelijk niet kunnen worden teruggeleid**, zal de Commissie een onderzoek instellen naar hun behandeling, maar houdt zij vast aan de primaire doelstelling zo snel mogelijk over te gaan tot teruggeleiding (om het illegaal verblijf te beëindigen).

De EU en de lidstaten dienen te waarborgen dat maatregelen voor betere controle van migratie volledig in overeenstemming zijn met de **grondrechten en de rechten van het kind**, conform het Handvest van de grondrechten en de VN-Verdrag inzake de rechten van het kind.

2.3. Grenstoezicht

Primair beleidsvoornemen: De doeltreffendheid van de buitengrenscontroles verbeteren

EU-niveau: Er is voorbereidend werk verricht voor het recente voorstel (februari 2010) om de rol van Frontex uit te breiden en voor een voorstel betreffende een EU-inreis/uitreissysteem en een EU-programma voor geregistreerde reizigers. Er is een oplossing gevonden voor de

technische problemen waardoor het visuminformatiesysteem op zich liet wachten. Er is gesproken over een verbeterd Schengenevaluatiemechanisme dat de Commissie heeft voorgesteld. De Gemeenschappelijke Visuminstructies (GVI) zijn gewijzigd; er is een juridisch kader voor betere samenwerking tussen de consulaten van de lidstaten toegevoegd en er zijn uitvoeringsmaatregelen vastgesteld. Teneinde gemengde migratiestromen gezamenlijk te beheren, is de internationale samenwerking opgevoerd, met name met Turkije en Libië (zie punt 2.5).

Nationaal niveau: Alle lidstaten lieten weten te hebben gestreefd naar invoering of handhaving van versterkte mechanismen voor grenstoezicht – zo nodig met steun van het Buitengrenzenfonds. Verscheidene lidstaten namen maatregelen om betere samenwerking tussen de migratie-, grens- en politie-autoriteiten te stimuleren. De lidstaten meldden dat zij actief betrokken waren bij Frontex-activiteiten; een groot aantal pleitte ervoor de rol van Frontex uit te breiden. Verscheidene lidstaten noemden intensievere samenwerking met derde landen op het gebied van grensbeheer. De invoering van het VIS wordt voorbereid; verscheidene lidstaten benadrukten dat de overige belemmeringen zo spoedig mogelijk moeten worden weggenomen. Sommige lidstaten trachtten de rol van de immigratieverbindingfunctionarissen bij visumdiensten te bevorderen, en de samenwerking tussen consulaten op lokaal niveau is actief ondersteund. Een aantal lidstaten heeft projecten uitgevoerd voor programma's voor geregistreerde reizigers en inreis/uitreis-systemen.

Beoordeling: Alle lidstaten hebben de toezegging om doeltreffender toezicht te houden aan de buitengrenzen serieus genomen. Er zijn belangrijke inspanningen geleverd; zo is er onder meer gebruikgemaakt van moderne technologie. Het nut van de middelen van het Buitengrenzenfonds werd vaak genoemd. Er is brede steun voor en betrokkenheid bij de activiteiten van Frontex. Verscheidene lidstaten gaven gevolg aan de oproep om de consulaire samenwerking te verbeteren. Verschillende lidstaten – met name langs de zuid- en oostgrens van de EU – zijn op het gebied van grensbeheer nauwer gaan samenwerken met derde landen. Meerdere lidstaten betreurden de technische problemen en vertraging rond de invoering van het VIS, en een aantal betwijfelde of dit het moment is voor verdere ontwikkeling van grootschalige IT-systemen (zoals een EU-inreis/uitreisysteem). Het beleidsvoornemen om het Schengenevaluatieproces te verbeteren kon nog niet worden verwezenlijkt.

Aanbevelingen: De lidstaten en de Commissie dienen de belangrijkste **juridische instrumenten**, namelijk de grenscode, de visumcode (die de GVI vervangt), de Frontex-verordening, het VIS en het Buitengrenzenfonds, **optimaal te gebruiken en de juiste toepassing ervan te waarborgen**; ook dienen zij de nodige uitvoeringsmaatregelen te treffen.

Voor zover er brede steun bestaat voor verdere harmonisering (bv. voor de **uitbreiding van de rol van Frontex**, zoals voorgesteld door de Commissie, of de wijziging van een aantal bepalingen in de huidige wetgeving) dient er in de wetgevingsdebatten naar te worden gestreefd om de beleidsvoornemens van het pact gestand te doen door alle beschikbare middelen in te zetten voor doeltreffender grenstoezicht en Frontex de middelen te verschaffen die het nodig heeft om zijn taak te vervullen.

De Schengensamenwerking is een absoluut succesverhaal en de **Schengenevaluatieprocedure is een uniek beoordelingsmechanisme dat dient te worden behouden en uitgebouwd, overeenkomstig de bepalingen van het Verdrag**. Dit mechanisme moet steunen op onderling vertrouwen tussen alle betrokken partijen en een duidelijke verdeling van bevoegdheden. Nu het Verdrag van Lissabon in werking is getreden, zal de Commissie binnenkort een nieuw voorstel indienen. Om resultaat te kunnen boeken,

moeten alle EU-instellingen zich flexibel opstellen en dient de juridische realiteit te worden erkend.

2.4. Asiel

Primaire beleidsvoornemen: Een Europa van het asiel tot stand brengen

EU-niveau: De Commissie heeft alle door het pact vereiste wetgevingsinitiatieven ingediend, evenals een aantal andere, in het asielbeleidsplan van juni 2008 aangekondigde wetgevingsinitiatieven. Met name de wijzigingen van de procedure- en erkenningsrichtlijnen beantwoorden aan het pleidooi in het pact voor één enkele procedure en uniforme status; naar verwachting zal de coherentie tussen de EU-asielinstrumenten hierdoor toenemen. De wijzigingen moeten de materiële en procedurele beschermingsnormen in de gehele EU vereenvoudigen, stroomlijnen en consolideren, en tot meer solide beslissingen in eerste aanleg leiden, teneinde misbruik te voorkomen en de asielpprocedure efficiënter te maken.

Ook voor de Dublin- en Eurodac-verordeningen en de richtlijn opvangvoorzieningen zijn wijzigingen voorgesteld; daarnaast zijn er voorstellen ingediend voor een gezamenlijke hervestigingsregeling van de EU en voor een Europees ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) om de praktische samenwerking te vereenvoudigen, coördineren en verbeteren. De Raad en het Parlement bereikten in november 2009 een politiek akkoord over het EASO.

Ook zijn er niet-wetgevende maatregelen genomen. De regionale beschermingsprogramma's vormen, volgens een externe evaluatie, een eerste en succesvol mechanisme om vluchtelingen dicht bij hun regio van herkomst meer bescherming te bieden. Hun impact zou echter beperkt zijn, doordat het ontbrak aan flexibiliteit, financiering, zichtbaarheid en coördinatie met andere maatregelen op het gebied van humanitair en ontwikkelingsbeleid, en door de ontoereikende inzet van derde landen. Er is besloten om deze maatregelen te verbeteren en uit te breiden, met name in de Hoorn van Afrika (Kenia, Djibouti en Jemen) en Noord-Afrika (Libië, Egypte en Tunesië).

Er wordt sinds juli 2009 gewerkt aan een proefproject om personen die internationale bescherming genieten in Malta te herverdelen over andere lidstaten. Dit project wordt financieel ondersteund door het Europees vluchtelingenfonds, dat in 2009 ook de herverdeling van Malta naar Frankrijk heeft ondersteund voor 95 personen die internationale bescherming genoten. In totaal hebben tien lidstaten (DE, FR, LU, HU, PL, PT, RO, SI, SK, UK) ermee ingestemd om personen die internationale bescherming genieten van Malta over te nemen.

Nationaal niveau: Aan het begin van de verslagperiode hadden de meeste lidstaten de instrumenten van de eerste fase van het asielaquis al omgezet, hoewel sommige de omzettingsmaatregelen in 2009 aanmeldden, met forse vertraging. De belangrijkste activiteiten waarvan verslag werd gedaan, betroffen hervestiging en praktische samenwerking. Enkele lidstaten die normaal geen vluchtelingen opnemen voor hervestiging, verklaarden zich hier nu toe bereid (BE en PT), terwijl ten minste twee lidstaten (RO en SK) tijdelijk vluchtelingen opvingen die elders moesten worden hervestigd.

MT en EL ontvingen steun van andere lidstaten (NL en UK) in de vorm van praktische samenwerking via onder meer opleiding en detachering van ambtenaren. Verscheidene lidstaten (BE, CZ, DE, FR, NL, AT, SE en UK) bleven zich inspannen voor een Europees asiellcurriculum.

Beoordeling: Er zijn inspanningen gaande om alle in het pact geformuleerde beleidsvoornemens inzake asiel ten uitvoer te leggen. Hoewel er aanzienlijke vooruitgang is geboekt met betrekking tot de oprichting van het EASO (dat in 2010 operationeel wordt) en hervestiging (waarvoor steeds meer lidstaten belangstelling tonen), verlopen de besprekingen over het wijzigen van de instrumenten van de eerste fase moeizaam en wordt er weinig vooruitgang geboekt. De meeste lidstaten voelen weinig voor solidariteitsmaatregelen waarbij personen die internationale bescherming genieten, elders in de EU worden hervestigd.

Aanbevelingen: De Raad en het Parlement zouden bij de lopende wetgevingsdebatten meer in het werk moeten stellen om hun **beleidsvoornemen gestand te doen betreffende een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, dat meer bescherming biedt en hogere normen hanteert**.

Alle belanghebbenden dienen er volop aan mee te werken dat het **EASO snel aan de slag** kan.

Meer lidstaten zouden zich krachtiger moeten inspannen om de **lidstaten met de grootste asieldruk te ondersteunen** door in te stemmen met hervestiging van personen die internationale bescherming genieten, of door bv. technische bijstand te verlenen, overeenkomstig de met het Verdrag van Lissabon ingevoerde beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid (artikel 80 VWEU).

2.5. Totaalaanpak van migratie

Primair beleidsvoornemen: Een alomvattend partnerschap met de landen van herkomst en doorreis tot stand brengen om synergie tussen migratie en ontwikkeling te bevorderen

EU-niveau: Voortbouwend op "Versterking van de totaalaanpak van migratie", de mededeling uit 2008 waarin de Commissie verbeteringen op het gebied van coördinatie, coherentie en synergie voorstelde, zijn de instrumenten van de totaalaanpak verder ontwikkeld. Naast de lopende mobiliteitspartnerschappen (MP's) met de Republiek Moldavië (15 deelnemende lidstaten) en Kaapverdië (5 lidstaten) ondertekende de EU in november 2009 een MP met Georgië (16 lidstaten). De proef-MP's zijn in september 2009 geëvalueerd in een werkdocument van de Commissie. De belangrijkste elementen van de evaluatie zijn overgenomen in de conclusies van de Raad van december 2009. Er zijn andere instrumenten ingezet, zoals migratiemissies naar Georgië, Tanzania, Belarus en Kenia. Naast de migratieprofielen die als bijlage aan de nationale strategiedocumenten van de ACS-staten zijn gehecht, werden in 10 landen in West-Afrika en in 17 landen in Oost- en Zuidoost-Europa migratieprofielen opgesteld. In Ethiopië is een samenwerkingsplatform opgericht.

De conclusies van de Europese Raad van juni en oktober 2009 over het Middellandse Zeegebied zijn met succes opgevolgd. Met Turkije zijn de vastgelopen onderhandelingen over een overnameovereenkomst weer hervat en heeft Frontex voortgang geboekt bij de onderhandelingen over een werkovereenkomst. Wat betreft Libië heeft de Commissie verder onderhandeld over de kaderovereenkomst tussen de EU en Libië (met daarin een artikel over migratie) en geïnvesteerd in dialoog en samenwerking.

Met betrekking tot Afrika ondersteunde de Commissie acties in het kader van het partnerschap EU/Afrika op het gebied van migratie, mobiliteit en werkgelegenheid en – op regionaal niveau – het samenwerkingsprogramma Rabat/Parijs. In Oost-Europa ondersteunde de Commissie de ministeriële conferentie in Praag in april 2009 en het follow-upproject

"Bouwen aan migratiepartnerschappen". Verder startte de EU een gestructureerde dialoog over migratie met Latijns-Amerikaanse en Caraïbische landen, en hield zij bijeenkomsten in het kader van ASEM en met India. Het thematisch programma financierde projecten betreffende braindrain, circulaire migratie, legale en illegale immigratie, alsmede de betrokkenheid van de diaspora bij ontwikkeling en overmakingen. Voor migratiegerelateerde activiteiten is financiering geprogrammeerd in het kader van geografische instrumenten.

De Commissie heeft in september 2009 in een mededeling benadrukt dat er samenhang moet zijn tussen het migratie- en het ontwikkelingsbeleid; ook de Raad pleitte hiervoor in zijn conclusies van november 2009.

Nationaal niveau: De lidstaten gaven te kennen veel belang te hechten aan meer synergie (nl. verbanden) tussen het emigratiebeleid en de externe betrekkingen, met name ten aanzien van landen op migratieroutes naar Europa. De lidstaten lieten weten behoorlijk te hebben bijgedragen tot de totaalaanpak, door deel te nemen aan mobiliteitspartnerschappen en migratiemissies, de start van "Bouwen aan migratiepartnerschappen" en de met het samenwerkingsplatform in Ethiopië geboekte voortgang. Individuele lidstaten hebben bilaterale overeenkomsten over migratiezaken gesloten met Marokko, Rusland, Georgië, Oekraïne, Kongo, Burundi, Malawi, Libië, Albanië en Kaapverdië. Een aantal lidstaten heeft een middellangetermijnstrategie voor ontwikkelingssamenwerking vastgesteld die onder meer migratiegerelateerde ontwikkeling bestrijkt. Ten slotte zijn er programma's die de transparantie bij overmakingen moeten bevorderen en braindrain moeten tegengaan door ethisch correcte aanwerving van medisch personeel uit ontwikkelingslanden.

Beoordeling: De dialoog met derde landen over migratie is aanzienlijk verder ontwikkeld. Er dient echter meer lijn te worden gebracht in de diverse dialoogprocessen, terwijl de synergie tussen migratie en ontwikkeling moet worden opgevoerd. De samenwerking in het kader van het thematisch programma moet worden verbeterd door gebruik te maken van geografische instrumenten en bijdragen van de lidstaten; de samenwerking op het gebied van migratie en ontwikkeling dient thans verder te gaan dan proefprojecten. Migratieprofielen, die een belangrijk instrument voor empirisch onderbouwd migratiebeleid vormen, zijn met succes bevorderd. De instrumenten van de totaalaanpak dienen te worden gesystematiseerd en geconsolideerd; om te zorgen voor meer coördinatie, coherentie en synergie dienen alle betrokken partijen hierbij een rol te spelen.

Aanbevelingen: De EU dient, opnieuw met steun van de lidstaten, **de totaalaanpak van migratie verder te ontwikkelen en te consolideren** op basis van het programma van Stockholm, door een strategisch, empirisch onderbouwd en systematisch gebruik van al haar instrumenten, stroomlijning van de dialoogprocessen, en verbetering van de operationele samenwerking. De drie beleidsterreinen (legale migratie, illegale migratie, migratie en ontwikkeling) dienen onderling beter te worden afgestemd.

Het accent moet blijven liggen op de samenwerking met de voornaamste landen van herkomst en doorreis in Afrika en Oost- en Zuidoost-Europa. Ook op het gebied van dialoog en samenwerking met landen in Azië (zoals India en China), Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied is verdere verbetering geboden.

3. EFFECT VAN DE ECONOMISCHE CRISIS

In tal van lidstaten heeft immigratie uit derde landen voor een hogere groei gezorgd. De economische recessie zorgt voor nieuwe problemen, hoewel nog niet duidelijk is wat de effecten hiervan zijn op de migratiestromen. In twee derde van de lidstaten heeft de economische crisis de migratiestroom beïnvloed, met name doordat de vraag naar buitenlandse werknemers is afgenomen.

Migranten behoren tot de groep die het hardst door de crisis wordt getroffen. De impact loopt echter sterk uiteen en verschilt per sector (het ergst is de situatie in de bouw-, industrie-, toeristische en financiële sector), opleidingsniveau en beroepskwalificatie. Het werkloosheidspercentage onder niet-EU-burgers liep op van 13,6 % in het derde kwartaal van 2008 tot 18,9 % in het derde kwartaal van 2009. Deze toename is weliswaar sterker dan die voor de onderdanen van de EU-lidstaten (van 6,4 % naar 8,4 %), maar vergelijkbaar met die onder werknemers uit andere lidstaten (van 8,6 % naar 12 %).

Er is minder geld overgemaakt naar ontwikkelingslanden – in 2008 ging het volgens de Wereldbank om 338 miljard euro, in 2009 naar schatting om 317 miljard euro. De EU-steun is vooral naar de ontwikkelingslanden gegaan die het hardst getroffen zijn.

De EU heeft kortdaat gereageerd op de effecten van de crisis. Veel algemene maatregelen, zoals economische stimuleringspakketten en op banengroei gerichte interventies op de arbeidsmarkt, zijn EU-burgers en migranten ten goede gekomen.

De economie is inmiddels herstellende. Hoewel het tekort aan arbeidskrachten en bepaalde vaardigheden door de crisis op de korte termijn minder nijpend wordt, blijft het zaak om een goed doortimmerd beleid voor legale immigratie te voeren om de arbeidstekorten aan te vullen en het hoofd te bieden aan de demografische problemen (de beroepsbevolking van de EU zal vanaf 2013/2014 krimpen). Een al te restrictief beleid zou de effecten van de crisis nog kunnen verergeren door de arbeidstekorten te vergroten. In dit verband dient terdege rekening te worden gehouden met het beginsel van communautaire preferentie en de betrokken overgangsregelingen van de recente toetredingsakten.

Aanbevelingen: De EU en de lidstaten dienen in het kader van de Europa 2020-strategie maximaal te profiteren van arbeidsmigratie als een belangrijk instrument om tekorten op de arbeidsmarkt te verhelpen.

De EU dient **de derde landen** die het meest te lijden hebben onder de langetermijneffecten van **de economische crisis** te ondersteunen.

4. METHODE

Overeenkomstig de in haar mededeling van juni 2009⁶ beschreven follow-upmethode heeft de Commissie het onderhavige verslag samengesteld uit de bijdragen van de lidstaten en uit overige informatie, waaronder met name verslagen van de nationale contactpunten ((NCP's) van het Europese migratienetwerk (EMN). Het tweede jaarverslag, dat uitkomt in 2011, zal ook betrekking hebben op het programma van Stockholm en op het actieplan voor immigratie en asiel.

Aanbeveling: Voor het volgende verslag dienen de lidstaten opnieuw een beleidsverslag in te dienen bij de Commissie, maar de **relevante feitelijke informatie dient in de verslagen van de NCP's van het EMN te worden opgenomen.**

5. CONCLUSIES

Er is op nationaal en EU-niveau voortgang geboekt bij het ontwikkelen van het immigratie- en asielbeleid volgens het pact. Inmiddels is een eerste generatie instrumenten van het algemene EU-migratiebeleid ingevoerd: wetgeving, de vier fondsen, agentschappen en netwerken, en overeenkomsten met derde landen. Deze dienen volledig ten uitvoer te worden gelegd, zo goed mogelijk te worden benut en vervolgens te worden geëvalueerd⁷. Bepaalde beleidskaders dienen verder te worden ontwikkeld, zoals het beleidsplan legale migratie en de totaalaanpak.

Op een aantal gebieden heeft de Commissie voorstellen ingediend om de eerste generatie instrumenten op een hoger plan te brengen door een gemeenschappelijk Europees asielstelsel tot stand te brengen en de rol van Frontex uit te breiden. De Commissie spoort het Europees Parlement en de Raad er dan ook toe aan om ambitieuze wetgeving aan te nemen.

Het migratiebeleid van de EU moet echter verder worden ontwikkeld, zoals is vastgelegd in het programma van Stockholm. De Europa 2020-strategie pleit voor een algemeen arbeidsmigratiebeleid en betere integratie van migranten, ook op de werkvloer. De aanbevelingen in dit verslag vermelden de prioriteiten voor het komende jaar. Verder gaat ook van de wijzigingen die voortvloeien uit het Verdrag van Lissabon – zoals de grotere rol van het Europees Parlement – en van het actieplan ter uitvoering van het Programma van Stockholm⁸ een impuls uit.

⁶ COM(2009) 266.

⁷ In 2010 zal de Commissie een mededeling uitbrengen over de evaluatie van het JLS-beleid.

⁸ "Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burgers van Europa", COM(2010) 171.

Bijlage: Statistisch overzicht

Demografische prognose van de EU⁹

- De bevolking van de EU-27 zal naar verwachting van 495,4 miljoen personen in 2008 aangroeien tot 520,7 miljoen in 2035, en vervolgens tot in 2060 krimpen tot 505,7 miljoen. Waar er in 2008 nog 4 mensen in de werkende leeftijd (15-64 jaar) tegenover elke 65-plusser stonden, zal deze verhouding in 2060 waarschijnlijk 2:1 zijn.

Migratie en integratie

- Op 1 januari 2003 beliep het aantal onderdanen van derde landen in de EU-25 16,2 miljoen, ofwel 3,6% van de bevolking. Vijf jaar later, op 1 januari 2008, was dit aantal in de EU-27 opgelopen tot 19 miljoen, ofwel 3,9% van de bevolking van de EU-27 (4,15% van de bevolking van de EU-25).
- Turken, Marokkanen en Albanezen vormden in 2008 de grootste groepen onderdanen van derde landen.
- In 2008 werden er in de EU 1,62 miljoen eerste verblijfstitels afgegeven¹⁰. Daarvan is 35% afgegeven voor gezinsmigratie, 33% in verband met arbeid in loondienst, en 14% voor studie; de overige titels werden om andere redenen afgegeven (met het oog op bescherming, verblijf zonder werkvergunning, enz.).
- Zoals blijkt uit de onderstaande tabel, lag het werkloosheidspercentage onder onderdanen die in hun eigen lidstaat wilden werken lager dan onder de onderdanen van derde landen. Hoewel de huidige economische crisis beide groepen werknemers heeft getroffen, kregen de onderdanen van derde landen het het zwaarst te verduren: tussen het derde kwartaal van 2008 en dat van 2009 is het werkloosheidspercentage onder eigen onderdanen opgelopen met 31 % en onder onderdanen van derde landen met 39%.

		3 ^e kwartaal 2007	3 ^e kwartaal 2008	3 ^e kwartaal 2009
EU-burgers	Eigen onderdanen	6,6%	6,4%	8,4%
	Overige EU-burgers	7,7%	8,6%	12%
Onderdanen van derde landen		13,4%	13,6%	18,9%

Illegale immigratie en terugkeer

- In 2008 werden in de EU-27 609 000 illegaal verblijvende onderdanen van derde landen aangehouden (in 2003 ging het in de EU-25 om 425 000 personen). De lidstaten vaardigden circa 608 000 terugkeerbesluiten uit. Het aantal teruggeleidingen was beduidend lager: ca. 241 000 (in 2003 ging het in de EU-25 om 245 000).

⁹ Eurostat, *Statistics in Focus*, 72/2008.

¹⁰ Met uitzondering van Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk.

- Bij het Clandestino-project¹¹ werd de illegale populatie in de EU-15 in 2008 geraamd op tussen 1,8 en 3,3 miljoen personen (een vermindering ten opzichte van de 3,1 tot 5,3 miljoen personen in 2002).

Asiel

- In 2008 registreerden de lidstaten iets meer dan 240 000 asielaanvragen, een toename van 6% ten opzichte van 2007. Voorlopige gegevens duiden erop dat het aantal asielaanvragen in 2009 gelijk is gebleven aan dat in 2008; achter deze schijnbare stabiliteit gaan forse nationale verschillen schuil: de mediterrane lidstaten (EL, ES, IT, CY, MT) constateerden een afname, terwijl DK (59%), HU (50%), PL en FI (47%), BE (40%), DE (25%), AT (23%) en FR (19%) een stevige toename vaststelden. Bovendien blijkt uit deze totaalcijfers niet dat er belangrijke verschillen tussen de lidstaten zijn, als het aantal asielaanvragen tegen de bevolkingsomvang wordt afgezet.
- In 2009 waren de meeste asielzoekers in de EU afkomstig uit achtereenvolgens Afghanistan, Somalië, Rusland, Irak en Servië (inclusief Kosovo). Er kwamen 36% minder Irakezen aan dan in 2008, maar 30% meer Afghanen en Serviërs.
- In 2008 ontvingen 65 000 asielzoekers in de EU de internationale-beschermingsstatus. Deze status werd in bijna 24% van de beslissingen in eerste aanleg verleend. Daarnaast kregen bijna 11 000 personen om humanitaire redenen een verblijfsvergunning.
- 4 886 vluchtelingen werden uit derde landen hervestigd in de EU.
-

¹¹ Onderzoeksproject gefinancierd door het zesde kaderprogramma.