

Vergaderjaar 2008–2009

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 739

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 november 2008

Overeenkomstig de bestaande afspraken heb ik de eer u hierbij zes fiches aan te bieden die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC):

1. Mededeling inzake ontbossing; (Kamerstuk 22 112, nr. 734)
2. Mededeling inzake ultraperifere regio's; (Kamerstuk 22 112, nr. 735)
3. Amendementen richtlijn kapitaaleisen; (Kamerstuk 22 112, nr. 736)
4. Verordening inzake de bescherming van dieren bij het doden; (Kamerstuk 22 112, nr. 737)
5. Mededeling «Naar clusters van wereldklasse»; (Kamerstuk 22 112, nr. 738)
6. Mededeling inzake versterking van de totaalaanpak van migratie;

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

Fiche: Mededeling inzake versterking van de totaalaanpak van migratie

1. Algemene gegevens

Voorstel: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economische en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende «Versterking van de totaalaanpak van migratie: naar een betere coördinatie, coherentie en synergie».

Datum Commissiedocument: 13 oktober 2008

Nr. Commissiedocument: COM(2008) 611def

Pre-lex: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=nl&DosId=197481

Nr. impact-assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board: http://ec.europa.eu/governance/impact/cia_2007_en.htm

Behandelingstraject Raad: HLWG, JBZ-Raad, RAZEB.

Eerstverantwoordelijk ministerie: Ministerie van Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met het Ministerie van Justitie.

2. Essentie voorstel:

De totaalaanpak van migratie is in 2005 gelanceerd en is uitgebreid en bevestigd door de Europese Raden in 2006 en 2007. Het voorziet in een kader voor alle aspecten van migratie ten aanzien van de EU in haar betrekkingen met derde landen. De totaalaanpak van migratie beslaat drie thema's: het beheren van legale migratie, het tegengaan van illegale migratie en het verdiepen van de synergie tussen migratie en ontwikkeling. Deze mededeling doet ook een voorzet voor een aantal nieuwe maatregelen op de genoemde thema's. Op het terrein van legale migratie noemt de Commissie meer informatievoorziening aan migranten door een portaalsite en informatiecentra en worden proefprojecten op het terrein van circulaire migratie aangemoedigd. Ten aanzien van illegale migratie wordt nadruk gelegd op capaciteitsopbouw in migratiebeheer en mensenhandel. Binnen migratie en ontwikkeling worden initiatieven genoemd om de impact van geldovermakingen te vergroten, vermijden van braindrain en het verbeteren van arbeidsmarktomstandigheden in landen van herkomst.

Tevens worden maatregelen genoemd teneinde de coördinatie, coherentie en synergie binnen de totaalaanpak van migratie te verbeteren.

3. Kondigt de Commissie acties, maatregelen of concrete wet- en regelgeving aan voor de toekomst? Zo ja, hoe luidt dan het voorlopige Nederlandse oordeel over bevoegdheids vaststelling, subsidiariteit en proportionaliteit en hoe schat Nederland de financiële gevolgen in?

Ja. De Commissie benoemt in deze mededeling een aantal reeds bestaande initiatieven maar kondigt ook een aantal nieuwe maatregelen aan en hanteert hierbij het onderscheid in de hierboven genoemde thema's. Deze zullen hieronder apart worden behandeld.

Op het terrein van *legale migratie* stelt de Commissie voor een portaalsite in te richten en centra in derde landen te ontwikkelen om potentiële migranten te informeren over de mogelijkheden van legale migratie naar de Unie, de toegangsvoorwaarden, de risico's van illegale migratie en

over de rechten en plichten in het land van bestemming, zodat ze beter zijn voorbereid op integratie. Ook noemt de Commissie het ontwikkelen van instrumenten voor matching van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. De Commissie moedigt proefprojecten op het terrein van circulaire migratie¹ aan en noemt het onderzoeken van mogelijkheden voor voorkeursrecht voor migranten en mogelijkheden om opgebouwde sociale zekerheidsrechten en pensioenrechten te exporteren, om te bezien of dit mobiliteit kan vergemakkelijken.

Ten aanzien van het tegengaan van *illegale migratie* herhaalt de Commissie het belang van data en ondersteuning van derde landen bij migratiemanagement en aandacht voor mensenhandel in de dialoog met derde landen. Meer specifiek wordt het opzetten van een grensbewakingsinfrastructuur in het kader van het Europese grensbewakingssysteem EUROSUR genoemd. Ook wordt gesproken over het ondersteunen van lokale organisaties die potentiële migranten benaderen om te overtuigen niet te migreren en hen te ondersteunen met mogelijkheden in het eigen land.

Op het terrein van *migratie en ontwikkeling* noemt de Commissie dezelfde prioriteiten als zijn uiteengezet in de Nederlandse beleidsnotitie voor Migratie en Ontwikkeling. Zo wordt gesproken over geldovermakingen, het belang van ontwikkeling van de financiële sector en de betrokkenheid en capaciteitversterking van diaspora en migrantenorganisaties. Daarnaast pleit de Commissie voor meer inzicht in de gevolgen en omvang van *braindrain* en koppelt daaraan het ontwikkelen van landenspecifieke maatregelen gericht op het behoud van «*skills*» en onderzoek naar vormgeving van ethische rekrutering. Doel van afspraken over ethische rekrutering is het ontmoedigen van actieve en gerichte rekrutering van arbeid uit kwetsbare sectoren in andere landen, zoals bijvoorbeeld de gezondheidssector. Tot slot noemt de Commissie het bevorderen van toegang tot kwaliteitsonderwijs en het ontwikkelen en verbeteren van de arbeidsmarkt en arbeidsomstandigheden in landen met lage en middellange inkomens, om zo emigratiedruk te verminderen en kansen op werk te verbeteren.

Bovenstaande thema's dienen vorm te krijgen via bestaande samenwerking en structuren, zoals het EU-Afrika partnerschap, het Rabat-proces, het Nabuurschapsbeleid en de pre-accessiestrategie. Ten aanzien van andere regio's wordt specifiek de overweging van het verbreden van bestaande dialoog over illegale migratie met China genoemd en het opzetten van dialoog met een aantal Aziatische landen, met name India, Vietnam en Filippijnen. Ook wordt gesproken over het uitbouwen van de samenwerking met Latijns-Amerika en het Caribische gebied. De Commissie wil de coördinatie en coherentie in het migratiedossier en de totaalaanpak versterken door de huidige instrumenten, zoals de migratiemissies, migratieprofielen, mobiliteitspartnerschappen en samenwerkingsplatforms, systematischer in te zetten. Daarnaast stelt de Commissie voor om mainstreaming van migratie met andere beleids-terreinen te stimuleren, zowel nationaal als internationaal.

Het (voorlopige) Nederlandse oordeel over de bevoegdheid van de Gemeenschap op het terrein van immigratie, is -op basis van art. 61(b) jo.art.63 EGpositief. Wel dient bij de uitwerking van de voorgestelde maatregelen gelet te worden dat de EG haar bevoegdheden niet overschrijdt. De subsidiariteit en proportionaliteit van de in deze mededeling aangekondigde maatregelen wordt in het algemeen positief beoordeeld. Een Europese aanpak van migratie heeft een meerwaarde vanwege het grensoverschrijdende mondiale karakter. Daarnaast kunnen de maatregelen een bijdrage leveren aan verdere ontwikkeling van de eerder genoemde drie thema's. Ook is het de bedoeling dat de toekomstige voorstellen onder-

¹ Internationaal bestaat geen eenduidigheid over de definitie van circulaire migratie. Nederland hanteert in de notitie voor Migratie en Ontwikkeling de definitie: «migratie waarbij de migrant achtereenvolgens langere tijd in verschillende landen verblijft, waaronder zijn of haar land van herkomst». Bij circulaire migratie is het belangrijk dat wordt gezocht naar een optimale en duurzame winst, de potentiële triple-win: winst voor zowel het ontvangende land, het land van herkomst, als voor de migrant zelf.

deel worden van de bestaande samenwerking en structuren. Per afzonderlijke maatregel zal de mate van subsidiariteit en proportionaliteit worden beoordeeld.

De voorstellen van de Commissie zijn op basis van vrijwillige deelname. Financiering wordt gevonden binnen de beschikbare instrumenten van de Unie, zoals het thematisch programma voor samenwerking met derde landen op het gebied van asiel en migratie en geografische instrumenten zoals het Europees Nabuurschaps- en partnerschapsinstrument en het Europees Ontwikkelings Fonds. De Commissie pleit wel voor een betere coördinatie tussen de verschillende financiële instrumenten met als doel een meer efficiënte uitvoering van de totaalaanpak van migratie.

4. Nederlandse positie over de mededeling

Nederland steunt de totaalaanpak van migratie en de meerderheid van de maatregelen die door de Commissie in deze mededeling worden genoemd. De Commissie besteedt in deze mededeling overigens geen aandacht aan de reeds ingediende en nog in te dienen conceptrichtlijnen op het terrein van legale en illegale arbeidsmigratie.

Op het terrein van *legale migratie* steunt Nederland het voorstel van de Commissie ter oprichting van centra in derde landen en een portaalsite met als doel potentiële migranten te informeren over de mogelijkheden van legale migratie naar de Unie, de toegangsvoorwaarden, de risico's van illegale migratie en over de rechten en plichten in het land van bestemming. In voorlichting aan potentiële migranten moet inburgering en integratie worden meegenomen en moet worden gewaakt voor het creëren van te hooggespannen verwachtingen over de mogelijkheden van legale migratie. Nederland is terughoudend in het ontwikkelen van instrumenten voor matching van vraag en aanbod op het terrein van legale migratie voor zover daarmee wordt verondersteld dat er voor de overheden een verdergaande rol is weggelegd dan een kaderstellende. Daarnaast is vaak gebleken dat dergelijke instrumenten meestal niet tegemoet kunnen komen aan de soms snelle veranderingen in vraag en aanbod. Voor zover het export van sociale zekerheidsrechten betreft, stelt Nederland zich op het standpunt dat van export slechts sprake kan zijn als er een verdrag is gesloten met het desbetreffende land waarbij voldoende waarborgen zijn gesteld voor de handhaving van sociale zekerheidsuitkeringen. Bij de export van aanvullende pensioenen geldt dat de uitbetaling tot stand komt vanaf de pensioendatum voor zover betrokkene traceerbaar is.

Op het terrein van het tegengaan van *illegale migratie* wil Nederland dat in de capaciteitsopbouw van migratiemanagement in derde landen ook altijd voldoende aandacht uitgaat naar de internationale beschermingsaspecten, zodat de problematiek van gemengde migratiestromen wordt geadresseerd. Vluchtelingen maken namelijk gebruik van dezelfde routes en middelen als overige migranten. Hierdoor kan het complex zijn om vluchtelingen te scheiden van overige migranten en vluchtelingen de bescherming te bieden waar zij recht op hebben. Nederland wil bij dit onderwerp ook aandacht vragen voor de problematiek van «*overstayers*» waarbij mensen legaal een land binnenkomen en na het verstrijken van de legale verblijfsduur niet het land verlaten. Voor de aanpak van deze problematiek is de conceptrichtlijn over illegale tewerkstelling ook van belang.

De Commissie meldt in haar mededeling het belang van kortdurende mobiliteit en zakelijk verblijf voor de economie van de EU. Dit zijn ook vormen van migratie. Nederland ondersteunt dit signaal volkomen, en wenst binnen het kader van de Europese aanpak voor arbeidsmigratie

(o.a. de nog te presenteren richtlijn intra-corporate transferees) dat intra-EU-mobiliteit wordt vergemakkelijkt. Nederland merkt op dat de Commissie in deze mededeling hier weinig aandacht aan schenkt, en brengt dit onder de aandacht bij de Commissie.

De notitie Migratie en Ontwikkeling die in juli jl. aan de Tweede Kamer is aangeboden is de Nederlandse leidraad op dit beleidsterrein. Maatregelen in deze mededeling overlappen deels met deze notitie. Zo wordt gesproken over *mainstreamen* met andere beleidsterreinen, geldovermakingen, diaspora en circulaire migratie. Aanvullend wil Nederland ook aandacht schenken aan een andere vorm van tijdelijke migratie, te weten tijdelijke uitzending naar het land van herkomst.

In de mededeling wordt gesproken over een steviger terug- en overnamebeleid. Het thema van duurzame terugkeer en herintegratie ontbreekt. Nederland zal hier aandacht voor vragen en zoeken naar Europese partners voor concrete samenwerking op dit thema.

Sinds de lancering van totaalaanpak is een veelvoud van initiatieven en processen op gang gekomen. Nederland zal (blijven) aandringen op het stroomlijnen van de verschillende lopende processen, t.w. Rabat, Tripoli en EU-Afrika partnerschap, waarbij het EU-Afrika strategische partnerschap dient te fungeren als overkoepelend. Het Tripoli actieplan maakt hier immers al deel van uit, Rabat is een regionale uitwerking. Nederland is van mening dat dit vooral de praktische uitwerking ten goede kan komen: zo kan een veelvoud aan werkgroepen en ministeriële vergaderingen en overlap in projecten worden vermeden en, niet in de laatste plaats, minder beslag leggen op de beschikbare capaciteit (m.n. in Afrikaanse landen).

Nederland erkent het belang van andere regio's, zoals Azië en Latijns-Amerika in de migratieproblematiek en de deelaspecten van migratie die in deze mededeling worden geschetst. Echter, voor de uitwerking zal de Nederlandse focus vooralsnog liggen op de regio's aangrenzend aan Europa en Afrika.