



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 20 november 2008 (24.11)
(OR. fr)**

16041/08

LIMITE

**ASIM 88
DEVGEN 244**

NOTA

van: het voorzitterschap

aan: de Raad

Nr. vorig doc. 15791/08 ASIM 85 DEVGEN 236

Betreft: Aanneming van conclusies van de Raad over de beoordeling van de uitvoering van de totaalaanpak van migratie en over het partnerschap met de landen van oorsprong en van doorreis

Naar aanleiding van het akkoord dat het Comité van permanente vertegenwoordigers op 19 november 2008 bereikt heeft, wordt de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken verzocht onderstaande conclusies goed te keuren die vervolgens ter aanneming aan de Raad RAZEB zullen worden voorgelegd.

Ontwerp-conclusies van de Raad
over de beoordeling van de uitvoering van de totaalaanpak van migratie
en over het partnerschap met de landen van oorsprong en van doorreis

1. De Raad herinnert aan de conclusies van de Europese Raad van 19 en 20 juni 2008 over de verdere ontwikkeling van de totaalaanpak van migratie.
2. De Raad brengt tevens in herinnering dat de Europese Raad van 15 en 16 oktober 2008 het Europees Pact inzake immigratie en asiel heeft aangenomen, waarin gewezen wordt op het belang van de externe dimensie van het migratiebeleid van de Europese Unie, en wordt onderstreept dat in de betrekkingen met elk derde land rekening moet worden gehouden met de kwaliteit van de met dat land gevoerde dialoog over migratievraagstukken.
3. In dit verband is de Raad ingenomen met de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's van 8 oktober 2008, getiteld "Versterking van de totaalaanpak van migratie: naar een betere coördinatie, coherentie en synergie", die een reactie is op het verzoek van de Europese Raad om verslag uit te brengen van de vooruitgang die geboekt is met de uitvoering van de totaalaanpak.

Op basis van het bovenstaande keurt de Raad de volgende conclusies goed:

4. De Raad bevestigt dat de totaalaanpak volledig relevant blijft en dat de in zijn eerdere conclusies geformuleerde beleidslijnen onverkort geldig blijven, met name ten aanzien van de drie onderdelen van de totaalaanpak en de noodzaak hieraan op een evenwichtige wijze uitvoering te geven: een goede organisatie van de legale migratie, een doeltreffende preventie en bestrijding van illegale migratie, en het versterken van het verband tussen migratie en ontwikkeling.
5. De Raad onderstreept dat de totaalaanpak gebaseerd is op de naleving van het internationaal recht, met de mensenrechten en de menselijke waardigheid, en wat vluchtelingen betreft, het Verdrag van Genève.

6. De totaalaanpak draagt bij tot een grotere samenhang van de maatregelen van de Gemeenschap en de lidstaten. Er zijn reeds verscheidene concrete initiatieven uitgevoerd, die een beter inzicht hebben verschaft in alle aspecten van de migratie en nieuwe vormen van dialoog en samenwerking hebben bevorderd.
7. De totaalaanpak biedt namelijk een gemeenschappelijk beleidskader waarmee de migratieproblematiek beter kan worden ingepast in de externe betrekkingen van de Europese Unie, op basis van een effectief en evenwichtig partnerschap met de derde landen. Deze aanpak is het referentiekader voor de constructieve dialoog die de Europese Unie op migratiegebied met andere geografische zones en verschillende derde landen voert; de geïntegreerde tenuitvoerlegging ervan is gericht op de gebieden ten zuiden (Afrika en het Middellandse Zeegebied), ten oosten en ten zuidoosten van de Europese Unie.
8. De Raad wijst er niettemin op dat bij de uitvoering van de totaalaanpak nog enkele problemen moeten worden opgelost:
 - de beperkte administratieve en technische capaciteit van de betrokken partijen,
 - de tijd die vereist is om op dit gevoelige terrein initiatieven te ontplooien en concrete resultaten te bereiken,
 - de vereiste coördinatie tussen de bevoegde administraties over en weer,
 - het complexe karakter van het financiële instrumentarium,
 - een betere inpassing in de algemene externe betrekkingen met het betrokken land of de betrokken regio.
9. De Raad is in dit verband van mening dat een geslaagde concrete uitvoering van de totaalaanpak meer coördinatie en een grotere beleidscoherentie vergt, met name op het raakvlak met de externe betrekkingen van de Europese Unie en met het ontwikkelingsbeleid, alsmede een duurzame politieke mobilisatie en een beter en ruimer vermogen tot optreden.
10. Daarom onderstreept de Raad dat aan de volgende aspecten prioriteit moet worden verleend.

I. Een samenhangend gebruik van de verschillende instrumenten van de totaalaanpak

De Raad wijst op het belang van coördinatie bij de tenuitvoerlegging van de instrumenten van de totaalaanpak, met name voor de bevordering van hun onderlinge synergieën

11. **De mobiliteitspartnerschappen** zijn een belangrijk element van de landenspecifieke opzet van de totaalaanpak. Zij bieden namelijk het kader voor een hechtere dialoog en versterkte samenwerking, waarmee de concrete, overeengekomen, evenwichtige uitvoering van de drie onderdelen van de totaalaanpak wordt bevorderd. De inhoud hangt van het betrokken land af.

Momenteel gaan er proefpartnerschappen van start. De evaluatie daarvan, die in juni 2009 moet plaatsvinden, is nodig om al in 2009 te kunnen beslissen of het proces nog in andere landen ingevoerd moet worden. Bij de keuze van deze nieuwe partnerschappen zal rekening moeten worden gehouden met verschillende criteria, waaronder de volgende:

- ∞ het belang van het inzetten van een dergelijk instrument gezien de omvang van de migratiestromen met het betrokken land, de economische en sociale situatie, in voorkomend geval de migratiebalans en de reeds met dat land bestaande samenwerkingskaders,
 - ∞ de wil en het vermogen van beide partijen om constructief en actief aan deze benadering mee te werken,
 - ∞ de noodzaak alle migratieroutes te bestrijken,
 - ∞ de uit de uitvoering en evaluatie van de bestaande partnerschappen getrokken lering;
12. De **missies** van de Europese Unie op migratiegebied dienen regelmatig te worden voortgezet. Zij bieden namelijk de mogelijkheid om met de derde landen een politieke dialoog over het migratievraagstuk aan te gaan. Hierbij gaat het er vooral om de wenselijkheid en de mogelijkheid van dergelijke partnerschappen dan wel het inzetten van andere instrumenten van de totaalaanpak te beoordelen. Er dient te worden gezorgd voor een regelmatige, plaatselijke, operationele follow-up van de uitgevoerde missies.

13. De **samenwerkingsplatforms** bieden een plaatselijk kader voor de coördinatie tussen de betrokken partijen in het verlengde van een dialoog over de migratie of voor de uitvoering van de mobiliteitspartnerschappen. Zij worden ook op regionaal niveau opgezet en ontwikkeld, en worden gebruikt voor het realiseren van regionale initiatieven inzake migratie en consolidering van de regionale dialoog hierover met derde landen.

Wanneer de samenwerkingplatforms van start gaan, zijn een sterkere coördinatie en coherentie tussen de communautaire en de nationale acties nodig.

14. De **migratiebalansen** zijn een referentie-instrument, ook voor het toezicht op een mobiliteitspartnerschap. De balansen moeten meer algemeen gebruikt, de kwaliteit ervan verbeterd en de vergelijkbaarheid vergroot worden. Ze moeten tevens geactualiseerd worden. Dit instrument, waarvan de overname door het betrokken derde land zou moeten worden bevorderd, zou in de toekomst beter kunnen worden benut indien een netwerk van migratie-waarnemingscentra tot stand zou worden gebracht. Dit analyse-instrument moet ook bijdragen tot de opstelling van passend migratiebeleid, de inaanmerkingneming van migratie bij armoedebestrijdingsbeleid, het beter aansturen van de programmering van financiële instrumenten en het vergemakkelijken van de evaluatie van de impact van de ontplooiden initiatieven.
15. Overeenkomstig het Europees Pact inzake immigratie en asiel moedigt de Raad de lidstaten tevens aan om met de landen van oorsprong en doorreis **bilaterale overeenkomsten** te sluiten waarin rekening wordt gehouden met de drie onderdelen van de totaalaanpak.

II. De thematische aspecten van de totaalaanpak

De Raad herinnert aan het belang van de drie onderdelen van de totaalaanpak, en besluit nader in te gaan op de volgende aspecten daarvan:

Organisatie van legale migratie: meer mobiliteit

16. Binnen het kader van de totaalaanpak dient **de mobiliteit** te worden bevorderd, onder eerbiediging van de nationale bevoegdheden en behoeften.
- a) de lidstaten moeten in het kader van hun nationale wetgeving de mogelijkheden voor legale migratie bevorderen, met name uitgaande van de behoeften van hun arbeidsmarkt;
 - b) categorieën zoals studenten, onderzoekers en academici, zakenlieden, personen die de hooggekwalificeerde beroepen uitoefenen, zouden zich, onder zekere voorwaarden, gemakkelijker moeten kunnen verplaatsen. In de regelgeving ten aanzien van visa en verblijfsvergunningen dient met deze doelstelling rekening gehouden te worden;
 - c) ontwikkelingssamenwerkingsactiviteiten kunnen de circulaire migratie vergemakkelijken, onder meer de terugkeer en begeleiding van de migrant met het oog op een goede reïntegratie in zijn land van oorsprong, teneinde de positieve effecten van migratie op de ontwikkeling optimaal te benutten. Circulaire migratie kan ook worden aangemoedigd door de invoering van passende juridische instrumenten, met name om de migranten in staat te stellen naar hun land van oorsprong te reizen zonder dat zij de status van ingezetene in het land van bestemming verliezen.

De Raad onderstreept dat bij de uitvoering van bovengenoemde maatregelen 'brain drain' en verspilling van bekwaamheden voorkomen moeten worden:

Strijd tegen illegale immigratie: daadwerkelijke terugkeer van illegaal verblijvende personen

17. **Vrijwillige terugkeer** verdient voorrang, gecombineerd met programma's voor hulp bij terugkeer, eventueel in samenwerking met de bevoegde internationale organisaties, en begeleiding van reïntegratieprojecten in het land van oorsprong
18. **Overnameovereenkomsten**, waarin de rechten en de waardigheid van de betrokkenen worden geëerbiedigd, vormen een prioritaire doelstelling, die in sterkere mate door de totaalaanpak moet worden geschraagd:
- a) een doeltreffende samenwerking op overnamegebied vormt een voorwaarde voor een algemeen, op vertrouwen gebaseerd partnerschap op migratiegebied. In dit verband is het belangrijk dat de lopende onderhandelingen op communautair niveau zo snel mogelijk resultaten afwerpen en dat er een goede aanzet wordt gegeven tot onderhandelingen over nieuwe overeenkomsten en regelingen;
 - b) de communautaire overeenkomsten op dit gebied kunnen onderling verschillen, maar dienen enkele belangrijke doelstellingen te verwezenlijken, met name wat betreft:
 - ∞ de werkingssfeer, die de onderdanen van derde landen dient te omvatten alsmede alle verzoeken die worden gedaan na de inwerkingtreding van de overeenkomst,
 - ∞ antwoordtermijnen die verenigbaar zijn met de wetgevingen van de lidstaten en hun praktische beperkingen ter zake,
 - ∞ de doeltreffendheid van de overeenkomst, waarvan de toepassing niet afhankelijk mag zijn van specifieke protocollen;
 - c) vanuit dit oogpunt dient in de context van de algemene betrekkingen met het betrokken derde land de daadwerkelijke, bevredigende uitvoering van de bestaande overeenkomsten met bijzondere aandacht te worden gevolgd, of het nu gaat om communautaire overnameovereenkomsten als zodanig of om andere vormen van verplichtingen, zoals die welke voortvloeien uit de overeenkomsten van Cotonou;
 - d) op algemeen niveau zouden er uitwisselingsprogramma's moeten worden uitgewerkt voor ambtenaren van de diensten die met overname zijn belast.

Versterking van de synergieën tussen migratie en ontwikkeling

19. In het licht van de verbintenissen die zijn aangegaan in het kader van de Europese consensus inzake ontwikkeling en van de conclusies van de Raad van 19 november 2007 over samenhang tussen het migratie- en het ontwikkelingsbeleid van de EU, en naar aanleiding van het verzoek van de Europese Raad van 14 december 2007 om voort te gaan met de werkzaamheden:
- a) dienen de rol en de bijdrage van de **diaspora's** aan de ontwikkeling van het land van oorsprong systematischer te worden benut, met name door middel van het tot ontwikkeling brengen, in een netwerk onderbrengen en het versterken van de capaciteiten van verenigingen;
 - b) de **overmaking van spaargelden** dient te worden vergemakkelijkt. Met name de voorlichting over, en de toegang tot het aanbod van banken en tot andere financiële operatoren moeten worden verbeterd, terwijl de samenwerking tussen de betrokken marktdeelnemers moet worden bevorderd. Productieve investeringen door migranten in hun land van oorsprong zouden tevens kunnen worden gesteund met behulp van stimulerende instrumenten zoals speciale spaarregelingen;
 - c) de nadruk dient te worden gelegd op **de begeleiding van het werkgelegenheidsbeleid** en het beleid tot ontwikkeling van de productiesector in de landen van oorsprong;
 - d) de mogelijkheden van **intraregionale arbeidsmigratie** moeten sterker gepropageerd worden.

III. De ontwikkeling van het bestuurlijke vermogen

20. De Raad meent dat, voor de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van de bovenstaande beleidslijnen, op de volgende gebieden bij wijze van prioriteit steun moet worden verleend voor de ontwikkeling van het bestuurlijke vermogen van de derde landen en regionale organisaties:
- a) **uitwerking en beheer van het migratie- en asielbeleid**, eventueel met de hulp van:
 - ∞ technische bijstand en een opleidingsaanbod, met bijzondere nadruk op de omschrijving en ontwikkeling van het wetgevings- en beleidskader inzake migratie, de bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel en internationale bescherming;
 - ∞ partnerschappen tussen overheidsdiensten en tussen agentschappen;
 - b) **het verbinden van het migratiebeleid met andere beleidsvormen**, in het bijzonder op het gebied van de ontwikkeling van beroepsopleiding en werkgelegenheid. Met name moet ernaar gestreefd worden de arbeidsmarkten beter te leren kennen en zo de vraag naar en het aanbod van arbeid op elkaar af te stemmen, en dat tussen overheden en organisaties die bevoegd zijn op het gebied van werkgelegenheid en immigratie, beter wordt samengewerkt;
 - c) **verbetering van de kwaliteit van de burgerlijke stand en intensivering van de strijd tegen documentfraude** door
 - ∞ invoering van een verplichting tot daadwerkelijke inschrijving,
 - ∞ versterking van de diensten van de burgerlijke stand en de ontwikkeling van technische bijstand,
 - ∞ gebruik van moderne technologieën, waaronder biometrie,
 - d) **de invoering van een geïntegreerde nationale strategie voor grensbeheer** door middel van
 - ∞ uitwisseling van relevante informatie over migratieroutes;
 - ∞ steun voor opleiding op het gebied van competenties inzake grenscontroles, internationale bescherming en tegengaan van illegale immigratie;
 - ∞ de ontwikkelingen van netwerken van contactpunten voor gegevensuitwisseling,

- ∞ ondersteuning op technisch gebied en in de vorm van apparatuur voor grens-posten en voor het toezicht op land-, zee- en luchtgrenzen,
- ∞ regelmatige ontmoetingen van leidinggevendenden van de grenscontrole, zulks in het kader van een grotere operationele samenwerking op dat gebied, die eventueel gezamenlijke toezicht- en controlematregelen kan omvatten,
- ∞ inschakeling, indien daaraan behoefte blijkt te bestaan, van de bevoegde overheidsdiensten van de lidstaten en het Frontex-agentschap.

IV. Geografische diversiteit bij de uitvoering

21. De Raad herhaalt dat de totaalaanpak als zodanig ook in de toekomst gericht dient te blijven op de gebieden ten **zuiden, ten oosten en ten zuidoosten van de Europese Unie**. De inspanningen dienen te worden geconcentreerd op deze gebieden, rekening houdend met de doelstelling van evenwicht en meerwaarde. Daarnaast dient de toepassing van de totaalaanpak op deze geografische gebieden

- ∞ te worden gedifferentieerd naar gelang van de respectieve situaties,
- ∞ zoveel mogelijk te worden gebaseerd op de bestaande kaders en processen, ook op regionaal niveau.

22. Voor de **overige** geografische **gebieden**, met name Latijns-Amerika, het Caribisch gebied en Azië, zijn de oogmerken weliswaar dezelfde, maar moeten de maatregelen, die vooralsnog een minder geïntegreerd karakter hebben, voorrang bieden aan een volledige, echte dialoog en aan praktische samenwerkingsvormen.

De Raad onderstreept in dit verband onder meer dat de verklaring van de top van Lima van 16 mei 2008 voorziet in een gestructureerde, diepgaande dialoog over migratie. De nadere bepalingen voor die dialoog moeten zo spoedig mogelijk besproken worden.

Tot slot zou onderzoek moeten worden verricht naar de instelling van een **tripartiete dialoog** tussen landen van oorsprong, bestemming en doorreis in uiteenlopende geografische gebieden.

V. Onderwerpen en middelen waar werk van moet worden gemaakt

23. De Raad is van mening dat sommige onderwerpen in het kader van de totaalaanpak in sterkere mate aan de orde zouden moeten komen, met name:

- de samenhang met **de externe dimensie van het Europees asielbeleid**, die volledig in de totaalaanpak geïntegreerd dient te worden;
- bezinning op nieuwe problematieken, zoals de gevolgen die de **klimaatverandering** heeft voor de migratiestromen;
- aandacht voor de mogelijke gevolgen van de **internationale financiële crisis** voor het economisch en sociaal evenwicht en vervolgens op migratieverschijnselen;
- de **samenhang** met alle andere beleidsvormen die voor een goed beheer van de migratiestromen van belang kunnen zijn;
- het probleem van de **niet-begeleide minderjarigen**, dat een specifiek onderwerp in de dialoog en de samenwerking met de betrokken derde landen moet vormen.

24. De Raad is van mening dat een goed georganiseerd en actief **voorlichtings- en communicatiebeleid** nodig is:

- om een ruimere bekendheid te geven aan het Europees beleid op dit gebied en aan de evenwichtigheid daarvan, alsmede om de plaatselijke overheden en actoren erbij te betrekken en de totaalaanpak zichtbaarder te maken binnen de bestaande dialoogstructuren;
- om, met name via voorlichtingscentra en -sites, een bijzondere inspanning te leveren op het gebied van voorlichting over de mogelijkheden voor legale migratie en de daarbij in acht te nemen voorschriften, en hetzelfde te doen op het gebied van voorlichting over alle risico's waarmee illegale immigratie gepaard gaat, en hierbij vooral gebruik te maken van plaatselijke campagnes en audiovisuele middelen.

25. De Raad is van mening dat voor een geslaagde praktische toepassing van de totaalaanpak een beter gebruik van de bestaande structuren voor dialoog en samenwerking vereist is. Hiervoor is ten zeerste nodig dat **de diplomatieke vertegenwoordigingen van de lidstaten en de delegaties van de Commissie** erbij betrokken worden, zowel in het kader van de reguliere dialoog over de migratieproblematiek met de plaatselijke autoriteiten als in de follow-up die voor de initiatieven en projecten wordt georganiseerd, alsmede, tot slot, waar het gaat om het vermogen tot onderlinge afstemming tussen de lidstaten en de Commissie.

In dit verband dient actief nader te worden ingegaan op de verschillende wijzen waarop gezamenlijk gebruik kan worden gemaakt van **de verbindingssambtenaren** die belast zijn met migratievraagstukken.

26. De Raad beveelt aan na te gaan en te evalueren hoe ten behoeve van de totaalaanpak de **bestaande communautaire financiële instrumenten beter** kunnen worden **benut**, door met name te kijken naar de wijze waarop deze - mede door cofinanciering - gemakkelijker kunnen worden ingezet, en naar de wijze waarop hun leesbaarheid en samenhang kunnen worden vergroot.
