

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 8.10.2008
COM(2008) 611 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**VERSTERKING VAN DE TOTAALAANPAK VAN MIGRATIE:
NAAR EEN BETERE COÖRDINATIE, COHERENTIE EN SYNERGIE**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

**VERSTERKING VAN DE TOTAALAAANPAK VAN MIGRATIE:
NAAR EEN BETERE COÖRDINATIE, COHERENTIE EN SYNERGIE**

1. INLEIDING

De totaalaanpak van migratie kan worden gedefinieerd als de externe dimensie van het migratiebeleid van de Europese Unie. Hij is gebaseerd op een echt partnerschap met derde landen, is volledig in de andere onderdelen van het externe beleid van de EU geïntegreerd en besteedt op uitvoerige en evenwichtige wijze aandacht aan alle problemen op het gebied van migratie en asiel. Deze in 2005 goedgekeurde aanpak geeft uitdrukking aan het streven van de Europese Unie om een intersectoraal kader tot stand te brengen dat ten doel heeft migratie via politieke dialoog en nauwe praktische samenwerking met derde landen op coherente wijze te beheren.

De totaalaanpak is in de loop van de voorbije drie jaar reeds behandeld in drie specifieke mededelingen van de Commissie¹, waarin maatregelen op korte termijn voor bepaalde geografische gebieden en landen werden vastgesteld. In december 2007 werd de totaalaanpak ook in een tussentijds voortgangsverslag² behandeld. Daarnaast kwamen in verscheidene mededelingen, die niet de totaalaanpak als hoofdonderwerp hadden, de drie belangrijkste dimensies ervan, namelijk het beheer van legale migratie, de bestrijding van onregelmatige immigratie en migratie en ontwikkeling, aan bod.

Uit deze documenten blijkt duidelijk dat de totaalaanpak nog steeds in volle ontwikkeling is, hoewel reeds talrijke belangrijke resultaten zijn geboekt. De oprichting van een informatie- en beheercentrum in Mali, mobiliteitspartnerschappen in Kaapverdië en Moldavië, capaciteitsopbouw bij nationale diensten voor arbeidsbemiddeling, migratiebureaus zoals dat in Marokko en een netwerk van onderzoekers inzake migratie voor het Middellandse Zeegebied zijn een aantal van de meest veelbelovende initiatieven³. Niettemin is het nu tijd om het externe migratiebeleid van de EU te versterken, zodat het beter kan worden gecoördineerd en coherenter wordt.

In de mededeling van juni 2008 over een gemeenschappelijk immigratiebeleid voor Europa werd beklemtoond dat de totaalaanpak moet worden versterkt om tot een samenhangend,

¹ Prioritaire acties om een antwoord te bieden op de uitdagingen van de migratie: eerste follow-up van Hampton Court (COM(2005) 621); Eén jaar algehele aanpak van migratie: naar een alomvattend Europees migratiebeleid (COM (2006) 735); Toepassing van de algehele aanpak van migratie op de grensregio's ten oosten en zuidoosten van de Europese Unie (COM (2007) 247).

² Interim report on the progress of the overall approach in the field of migration (SEC (2007) 1632)

³ Het Migration Information and Management Centre (CIGEM – Centrum voor voorlichting en beheer inzake migratie); het Euro-Mediterranean Consortium for Applied Research on International Migration (CARIM – Euro-mediterraan Consortium voor toegepast onderzoek inzake internationale migratie) en het Agence nationale de promotion de l'Emploi et des Compétences (ANAPEC – Nationaal Agentschap voor de bevordering van de werkgelegenheid en de vaardigheden).

gemeenschappelijk migratiebeleid te komen⁴ en werd het beginsel bevestigd dat voor een effectief beheer van de migratiestromen een echt partnerschap en samenwerking met derde landen nodig is, dat migratiekwesties volledig in de ontwikkelingssamenwerking en het externe beleid van de EU moeten worden geïntegreerd en dat daaruit voortvloeiende kwesties eveneens in het kader van het migratiebeleid moeten worden behandeld. Deze elementen zouden ook moeten worden geïntegreerd in het Europese pact inzake immigratie en asiel, dat nog door de Europese Raad moet worden goedgekeurd en waarvan deze mededeling een van de eerste bouwstenen wil zijn.

De mededeling is ook een reactie op de door de Europese Raad tot de Commissie gerichte oproep om verslag uit te brengen over wat wordt gedaan om de totaalaanpak in praktijk te brengen. Er worden verwachtingen in geformuleerd en er worden zowel belangrijke als methodologische verbeteringen van de totaalaanpak voorgesteld, waarbij vooral aandacht wordt besteed aan manieren om de coördinatie, de coherentie en de synergie te verbeteren. In de mededeling wordt de relevantie van de thematische ontwikkeling van de totaalaanpak onderzocht en wordt gepleit voor diepergaande en specifiekere maatregelen. Vervolgens gaat de aandacht naar de geografische aspecten en wordt een meer gedifferentieerde aanpak van de samenwerking voorgesteld door deze op de specifieke context van de verschillende regio's en landen af te stemmen. Tot slot wordt de totaalaanpak beschouwd als een kader voor coherentie en coördinatie ter verwezenlijking van een beter beheer van migratiestromen en een efficiënt gebruik van de beschikbare financiële instrumenten.

De versterking van de externe aspecten van asiel en bescherming van vluchtelingen vormt een essentieel onderdeel van de aanpak van de EU inzake migratie, maar komt hier niet aan bod, aangezien deze aspecten afzonderlijk worden behandeld in het asielbeleidsplan dat in juni 2008 door de Commissie werd ingediend⁵.

2. DE BETEKENIS VAN DE TOTAALAAANPAK OP THEMATISCH NIVEAU

De totaalaanpak weerspiegelt een belangrijke wijziging in de externe dimensie van het Europese migratiebeleid de voorbije jaren, namelijk de verschuiving van een hoofdzakelijk op veiligheid gerichte aanpak, met de nadruk op de beperking van de migratiedruk, naar een meer transparante en evenwichtige aanpak die is gebaseerd op een beter inzicht in alle aspecten die van belang zijn voor migratie. Dit leidt tot een verbetering van de begeleidende maatregelen om de migratiestromen te beheren, waardoor migratie en mobiliteit positieve krachten voor ontwikkeling worden en in beleidsmaatregelen ter verbetering van het beheer van de migratiestromen meer aandacht wordt besteed aan de aspecten van fatsoenlijk werk.

De EU heeft de totaalaanpak zijn multidimensionale karakter gegeven door deze te baseren op de thema's legale migratie en mobiliteit, onregelmatige immigratie, en migratie en ontwikkeling. Aan de totaalaanpak zijn talrijke concrete acties ter plaatse voorafgegaan, hoewel vele ervan volledig los van elkaar hebben plaatsgevonden. Gezien de aard van de totaalaanpak blijkt het evenwel noodzakelijk de maatregelen van de Gemeenschap, de lidstaten van de EU, derde landen en andere spelers op de verschillende thematische gebieden op een meer systematische wijze te combineren.

⁴ Een gemeenschappelijke immigratiebeleid voor Europa: beginselen, maatregelen en instrumenten, COM/2008/0359.

⁵ Asielbeleidsplan - Een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU - COM(2008) 360.

2.1. Legale economische migratie en mobiliteit

De EU ondersteunt inspanningen die erop zijn gericht derde landen te helpen legale migratie beter te beheren, onder meer door het vereenvoudigen van het werk van de nationale diensten of van autonome centra die ermee zijn belast potentiële migranten en/of in het buitenland verblijvende onderdanen van hun land te adviseren. Zoals in de mededeling van juni over een gemeenschappelijk immigratiebeleid is herhaald, moeten derde landen ook als partners worden beschouwd wanneer tekorten op de arbeidsmarkt in de EU moeten worden opgevangen, terwijl het beginsel van communautaire preferentie voor EU-burgers in acht wordt genomen. De EU moet derhalve inspanningen leveren om potentiële migranten te informeren over de legale mogelijkheden om de EU binnen te komen, over de risico's die aan onregelmatige immigratie zijn verbonden en over hun rechten en verplichtingen in het land van bestemming. Te dien einde zal te gepasten tijde een portaalsite over migratie worden voorgesteld, die potentiële migranten moet helpen de regels en procedures voor legale toegang tot de EU te begrijpen. Informatie daarover zal ook via gerichte informatiecampagnes worden medegedeeld. Ook belangrijk zijn de proefpartnerschappen inzake mobiliteit, aangezien zij een algemeen kader voor het beheer van de migratie met afzonderlijke derde landen scheppen. De eerste twee van dergelijke partnerschappen werden op 5 juni 2007 gesloten met de Republiek Moldavië en de Republiek Kaapverdië.

Een beter ontwikkeld gemeenschappelijk Europees immigratiebeleid vereist ook dat meer aandacht wordt besteed aan de wijzen waarop vacatures en werkzoekenden aan elkaar kunnen worden gekoppeld en de toegangsvoorwaarden voor arbeidsmigranten kunnen worden versoepeld. Dat betekent dat werkzaamheden op terreinen zoals de erkenning van buitenlandse kwalificaties, het onderzoek van de mogelijkheid tot overdracht van pensioenrechten en andere socialezekerheidsrechten, de bevordering van de integratie in de arbeidsmarkt aan beide einden van de migratieroute, de sociale integratie van migranten en de ontwikkeling van interculturele vaardigheden moeten worden geïntensiveerd en een veel hogere prioriteit moeten krijgen. Daarnaast zal de volledige uitvoering van het visumpakket voor onderzoekers⁶ dat de toegang en mobiliteit voor onderzoeksdoeleinden van onderdanen van derde landen bevordert, uiterst belangrijk zijn.

Mobiliteit voor kort verblijf en zakelijke doeleinden wordt steeds belangrijker voor de economische ontwikkeling van de EU. De EU en haar lidstaten hebben er belang bij de mobiliteit voor kort verblijf te bevorderen, met name door de reisvoorwaarden voor bonafide reizigers uit bepaalde derde landen, in het bijzonder de buurlanden van de EU, te vereenvoudigen. Het visuminformatiesysteem (VIS), dat operationeel wordt in 2009, zal tegen 2011 geleidelijk worden ingevoerd in alle derde landen waarvoor de visumplicht geldt. Voorts zal de Commissie, in overeenstemming met de conclusies van de Raad van juni 2008, begin 2010 een voorstel inzake een registratiesysteem voor reizigers indienen.

Daarnaast zal de gemeenschappelijke visumcode⁷ de informatieverstrekking stimuleren, de rechtszekerheid voor visumaanvragers vergroten en de procedurele waarborgen versterken, omdat erin wordt verlangd dat bij elke afwijzing van een visumaanvraag de redenen daarvoor worden opgegeven. De harmonisatie van de procedures zal ertoe bijdragen dat de visumaanvragers gelijk worden behandeld en er zullen bepalingen inzake de afgifte van meer

⁶ PB L 289 van 3.11.2005, blz. 15; PB L 289 van 3.11.2005, blz. 23; PB L 289 van 3.11.2005, blz. 26.

⁷ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (COM(2006) 403)

meervoudige inreisvisa met een lange geldigheidsduur aan bonafide aanvragers worden vastgesteld.

In deze context stelt de Commissie voor:

- de eerste generatie van mobiliteitspartnerschappen ten uitvoer te leggen en vervolgens te evalueren met het doel deze in toenemende mate te gebruiken als een belangrijk mechanisme voor de strategische samenwerking met geselecteerde derde landen en daarbij rekening te houden met de externe prioriteiten van de EU;
- het nationale potentieel en de migratie- en beheercentra in de betrokken landen verder te ontwikkelen en daarbij rekening te houden met de verschillende lopende projecten;
- systematischer gebruik te maken van de informatiekkanalen om migranten in kennis te stellen van de toegangsvoorwaarden, hun verplichtingen en hun rechten, o.m. de grondrechten, en hen waar nodig voor te bereiden op integratie, ook in samenwerking met de sociale partners in derde landen;
- instrumenten te ontwikkelen om vraag en aanbod op de arbeidsmarkt op elkaar af te stemmen en samenwerkingsverbanden tussen de diensten voor arbeidsbemiddeling en belangrijke instellingen in de lidstaten en derde landen te bevorderen;
- de uitwisseling van optimale methoden tussen de lidstaten, migranten- en diasporaorganisaties en regionale en plaatselijke betrokkenen in derde landen op het gebied van de integratie van migranten te stimuleren;
- circulaire migratie aan te moedigen door de volgende wettelijke en operationele maatregelen te nemen of te versterken:
 - het opstellen van een overzicht van optimale methoden en het opzetten van proefprojecten inzake circulaire migratie, teneinde de bijdrage die de circulaire migratie aan de ontwikkeling in de landen van herkomst kan leveren, te verhogen en teneinde te garanderen dat dit soort mobiliteit beantwoordt aan de behoeften van de markt in de landen van bestemming en niet bijdraagt tot de braindrain; het toetsen van specifieke instrumenten om circulaire migratie en de mobiliteit van kenniswerkers te vergemakkelijken, zoals "gedeelde werkregelingen" (bijv. voor gezondheidswerkers, leerkrachten en onderzoekers) en het opzetten van samenwerkingsverbanden tussen werkgevers en instellingen uit de openbare sector in de lidstaten van de EU en de landen van herkomst van de migranten, en om migranten te helpen zich opnieuw in de arbeidsmarkt van de landen van herkomst te integreren;
 - het onderzoeken van de mogelijkheden om aan legale immigranten een voorkeursrecht te geven om legaal in de EU te verblijven en onderzoeken hoe de overdracht van verworven socialezekerheidsrechten, met name van pensioenrechten, naar derde landen dit soort mobiliteit kan vergemakkelijken.
- gemeenschappelijke visumaanvraagcentra te ontwikkelen teneinde het voor de aanvragers gemakkelijker te maken een aanvraag in te dienen.

2.2. Bestrijding van onregelmatige immigratie

De EU verleent steun voor de versterking van het grensbeheer in derde landen, voor de capaciteitsopbouw voor grenswachters en personen die verantwoordelijk zijn voor het immigratiebeleid, voor de financiering van informatiecampagnes over de risico's van onregelmatige immigratie, voor de verbetering van de opvangvoorzieningen en voor de ontwikkeling van de biometrietechnologie om reis- of identiteitsdocumenten beter te beveiligen. FRONTEX en het netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de vooruitgang die in dit opzicht is geboekt. De Raad heeft de Commissie verzocht te overwegen het mandaat van FRONTEX uit te breiden, teneinde dit agentschap de mogelijkheid te geven derde landen steun te verlenen bij het grensbeheer. Voorts zijn tussen de Gemeenschap en elf derde landen overnameovereenkomsten gesloten. Een andere onderhandeling is onlangs afgesloten en vier andere onderhandelingsmandaten lopen nog. In het kader van deze overeenkomsten zijn een doeltreffende samenwerking en begeleidende maatregelen voor de terugkeer van migranten naar hun land van herkomst en hun herintegratie vereist.

Ter bestrijding van mensensmokkel en mensenhandel ondersteunt en stimuleert de Gemeenschap de bekrachtiging en de tenuitvoerlegging van internationale instrumenten, de uitwerking en de uitvoering van nationale actieplannen ter bestrijding van mensenhandel, verbeteringen in de wetgeving en preventie-, herintegratie- en rehabilitatiemaatregelen ten behoeve van de slachtoffers. Het actieplan van Ouagadougou van november 2006 (dat nu een onderdeel vormt van het partnerschap EU/Afrika op het gebied van migratie, mobiliteit en werkgelegenheid) heeft nieuwe vooruitzichten voor samenwerking op dit gebied tussen de Europese Unie en Afrika geopend.

Ten slotte moet de EU de dialoog en de gecoördineerde acties met de partnerlanden in bepaalde regio's voortzetten.

De Commissie stelt derhalve voor:

- relevante en bijgewerkte informatie over wijzigingen in de migratieroutes naar de EU te verwerven en te verstrekken door het verzamelen van betrouwbare, vergelijkbare gegevens in zowel de landen van herkomst als van bestemming te bevorderen, nieuwe wetenschappelijke methoden te onderzoeken en ten volle gebruik te maken van nieuwe technologieën, zoals het elektronische cartografische systeem;
- belangrijke derde landen te helpen hun migratiebeheer te versterken, door bijv. ervaringen over grenscontrole met elkaar te delen, grenswachters op te leiden en operationele informatie uit te wisselen;
- derde landen bij te staan bij de goedkeuring en de uitvoering van nationale geïntegreerde grensbeheerstrategieën overeenkomstig de EU-normen;
- plaatselijke organisaties te helpen die zich beijveren om potentiële migranten ervan te overtuigen te blijven en hen helpen kansen in hun eigen land te vinden;
- met de actieve deelname van de landen van herkomst en van doorreis, met name in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid, het aantal gezamenlijke operaties op te voeren en de samenwerking te intensiveren door het opzetten van een

grensbewakingsinfrastructuur in het kader van het Europese grensbewakingssysteem (EUROSUR);

- het overnamebeleid steviger in de totaalaanpak en de prioriteiten in het kader daarvan te verankeren en gebruik te maken van het potentieel van de mobiliteitspartnerschappen, en tegelijkertijd de inspanningen met betrekking tot de overnameovereenkomsten tussen de EG en de belangrijkste landen van herkomst en doorreis voort te zetten; erop toe te zien dat derde landen voldoen aan hun verplichtingen tot overname van illegaal in de EU verblijvende personen, inclusief in voorkomend geval in het kader van de overeenkomst van Cotonou, en tot erkenning van documenten die de terugkeer van migranten zonder papieren moeten vergemakkelijken, alsmede de nodige hulp voor dergelijke overnames te verstrekken; er door opleiding, de uitwisseling van optimale methoden en begeleiding voor te zorgen dat alle terugkeeroperaties waardig en overeenkomstig de normen op het gebied van de mensenrechten verlopen, en de samenwerking op te voeren om de duurzaamheid van de terugkeer te garanderen;
- derde landen ertoe aan te moedigen internationale instrumenten ter bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel te ratificeren en toe te passen;
- op wereldniveau de samenwerking binnen internationale organisaties, met name in het kader van de Verenigde Naties, ter bestrijding van mensenhandel te versterken;
- ertoe aan te moedigen om in het kader van de politieke dialoog en de samenwerkingsdialoog met partnerlanden en met regionale organisaties, zoals de Afrikaanse Unie, ECOWAS, SADC, ASEAN en ASEM, de nodige aandacht te besteden aan het probleem van de mensenhandel;
- voorrang te geven aan de uitvoering van het actieplan van Ouagadougou, regionale organisaties te helpen strategieën en actieplannen ter bestrijding van mensenhandel uit te werken en erop toe te zien dat de bestaande effectief worden uitgevoerd.

2.3. Migratie en ontwikkeling

Er zijn talrijke lopende en recente initiatieven op het gebied van migratie en ontwikkeling, zoals initiatieven om de positieve impact van het door migranten overgemaakte geld op de ontwikkeling te versterken en de kosten voor geldovermakingen te verminderen. Andere initiatieven, die erop waren gericht leden van de diaspora de mogelijkheid te geven een bijdrage aan de ontwikkeling van hun land van herkomst te leveren of die de tijdelijke terugkeer van hoogopgeleide migranten ten doel hadden, zijn een succes gebleken. Dat geldt ook voor initiatieven met betrekking tot circulaire migratie voor ontwikkelingsdoeleinden en voor maatregelen gericht op het voorkomen van braindrain en op ethisch verantwoorde aanwerving, met name in de gezondheidszorg.

De werkzaamheden in verband met migratie en ontwikkeling moeten nu worden uitgediept en verfijnd. De doelstellingen, beginselen en organisatorische aspecten van de Europese consensus over ontwikkeling⁸ zouden moeten worden toegepast ter versterking van de inspanningen om de diepere oorzaken van migratie aan te pakken en daarbij zou bijzondere

⁸ Gemeenschappelijke verklaring van de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad, het Europees Parlement en de Commissie betreffende het ontwikkelingsbeleid van de Europese Unie: "De Europese Consensus", PB C 46 van 24.2.2006, blz. 1.

aandacht moeten worden besteed aan de aspecten werkgelegenheid, governance en demografische ontwikkeling.

Het migratiebeleid zou structureel in beleidsmaatregelen op het gebied van de gezondheidszorg, onderwijs en menselijk kapitaal, alsmede in strategieën voor sociale en economische ontwikkeling moeten worden geïntegreerd. In het migratie- en ontwikkelingsbeleid zou ook veel meer aandacht moeten worden besteed aan economische hervorming en het scheppen van arbeidsplaatsen, alsmede aan de verbetering van de arbeidsvoorwaarden en van de sociaaleconomische situatie in landen met lage en middellage inkomens en in regio's waar de emigratiedruk hoog is. Daartoe zou de toegang tot kwaliteitsonderwijs voor iedereen moeten worden vergemakkelijkt, zou het beroepsonderwijs moeten worden ontwikkeld en verbeterd, zouden de managementvaardigheden moeten worden versterkt en zou de rol van de officiële arbeidsmarkten verder moeten worden ontwikkeld.

Het partnerschap EU/Afrika op het gebied van migratie, mobiliteit en werkgelegenheid, dat in 2007 tot stand is gekomen, biedt nu het kader daarvoor in de landen van Afrika. In andere regio's, zoals Oost-Europa en Azië, zijn potentiële instrumenten daarvoor de bestaande samenwerkingskaders en mobiliteitspartnerschappen. Van essentieel belang zijn, parallel met een op menselijk kapitaal en werkgelegenheid gerichte aanpak, maatregelen op het gebied van buitenlandse directe investeringen en handel. Voorts zou de EU ook een beleid moeten formuleren als antwoord op recente ontwikkelingen, zoals de toenemende impact van de klimaatverandering op migratiebewegingen.

Gelet op het voorgaande stelt de Commissie voor:

- te streven naar efficiënte, veilige en goedkope mogelijkheden om geld over te maken, waardoor de invloed van deze overmakingen op de ontwikkeling in de ontvangende landen zou verbeteren door:
 - de statistieken te verbeteren en de ontwikkeling van de financiële sector te ondersteunen,
 - een omgeving te creëren die gunstig is voor buitenlandse directe investeringen in de landen van herkomst van migranten, ook voor het productief investeren van door migranten overgemaakt geld, en in deze context met de financiële sector samen te werken teneinde mobiliteitsinvesteringsfondsen aan te moedigen;
 - de lidstaten er in het kader van de richtlijn betreffende betalingsdiensten toe aan te moedigen ook "one-leg"-transacties waarbij ten minste een van de aanbieders van betalingsdiensten buiten de EER is gevestigd, te reguleren, zodat gelden op transparantere wijze kunnen worden overgemaakt en de consument een adequate bescherming wordt geboden;
 - in nauwe samenwerking met de Afrikaanse Unie en de Wereldbank een geldovermakingsinstituut op te richten in Afrika en de werkzaamheden in verband met geldovermakingen te intensiveren, met name in de Westelijke Balkan;

- door migrantengroepen en diasporaorganisaties genomen initiatieven om te worden betrokken bij beleidsinitiatieven van de EU met en over hun land en regio van herkomst te bevorderen en te steunen, en:
 - het menselijke en economische potentieel van de diaspora beter te benutten voor de ontwikkeling van de partnerlanden door gerichte initiatieven ter vergemakkelijking van de handel, de bevordering van investeringen en transnationale netwerkvorming;
 - inspanningen van de landen van herkomst van migranten om contact te houden met hun diaspora te ondersteunen;
 - diasporagroepen die betrokken zijn bij ontwikkelingsactiviteiten te steunen;
 - initiatieven waardoor migranten en leden van de diaspora toegang kunnen krijgen tot adviezen inzake bedrijfsmanagement, microkredietmogelijkheden en steun voor het opzetten van kleine of middelgrote ondernemingen in hun land van herkomst aan te moedigen;
- de dimensie samenhang van het ontwikkelingsbeleid (Policy Coherence for Development - PCD) van de twee componenten migratie en ontwikkeling in nauwe samenwerking met de betrokken landen en met bijzondere nadruk op de braindrain te versterken door:
 - een grondiger en sectorspecifiek inzicht te verwerven in de huidige en verwachte omvang en gevolgen van de braindrain;
 - steun te verlenen voor de vaststelling en uitvoering van landgebonden beleidsmaatregelen die zijn gericht op het behoud van vaardigheden voor ontwikkeling en die zijn gebaseerd op opleiding, het creëren van aantrekkelijke en betere voorwaarden op de arbeidsmarkt of de werkplek van het land van herkomst om mensen ertoe aan te moedigen, of het voor hen gemakkelijker te maken, om in hun eigen land te blijven werken, ethische aanwerving en terugkeer⁹;
 - in het kader van een groenboek over Europese gezondheidswerkers na te gaan op welke wijze de ethische aanwerving van zorgpersoneel uit derde landen het best kan worden ontwikkeld;
- de toegang tot kwaliteitsonderwijs voor iedereen, de ontwikkeling en verbetering van het beroepsonderwijs en de versterking van managementvaardigheden te stimuleren, de rol van de officiële arbeidsmarkten verder te ontwikkelen en goede arbeidsomstandigheden in landen met lage en middellage inkomens te bevorderen teneinde in regio's waar de emigratiedruk hoog is de omstandigheden en de kansen op werk te verbeteren;
- de doelstellingen, beginselen en organisatorische aspecten van de Europese consensus over ontwikkeling toe te passen ter versterking van de inspanningen van de EU om de diepere oorzaken van migratie aan te pakken, en daarbij bijzondere aandacht te besteden aan de aspecten werkgelegenheid, governance en demografische ontwikkeling;

⁹ Commission Staff Working Paper on Policy Coherence for Development, SEC(2008)434/2.

- het verband tussen klimaatverandering en migratie te onderzoeken en een beter inzicht te verwerven in het aantal mensen dat daarvan nu en in de toekomst de gevolgen ondervindt.

3. DE BETEKENIS VAN DE TOTAALAAANPAK UIT GEOGRAFISCH OOGPUNT

3.1. De zuidelijke migratieroutes

De totaalaanpak was eerst op Afrika gericht, in het bijzonder op de landen van Afrika ten zuiden van de Sahara, en hield rekening met alle landen langs de zuidelijke migratieroutes naar de Europese Unie. In het kader ervan werden tussen landen waarvan de regionale context verschillend is nieuwe vormen van dialoog en samenwerking tot stand gebracht over de traditionele grenzen van de betrekkingen tussen de Europese Unie en deze landen heen.

Op politiek niveau werd een belangrijk regionaal proces op gang gebracht door een ministeriële conferentie over migratie en ontwikkeling in Rabat in juli 2006, waardoor een kader voor een breed opgezette actie werd geschapen, gevolgd door concrete initiatieven, workshops en een tweede ministeriële conferentie in Parijs in november 2008. De totaalaanpak heeft ook de aanzet gegeven tot de ministeriële conferentie van Tripoli (november 2006), die voor het eerst tot een gemeenschappelijke aanpak van de Europese Unie en heel Afrika heeft geleid. Op de allereerste Euromed-bijeenkomst van ministers over migratie in Albufeira (november 2007) werden prioriteiten in de vorm van concrete samenwerkingsinitiatieven vastgesteld. Op de Top EU-Afrika in Lissabon (december 2007) werd de gemeenschappelijke aanpak door de goedkeuring van het partnerschap EU-Afrika op het gebied van migratie, mobiliteit en werkgelegenheid in concrete termen omgezet. Op bilateraal niveau werd in een aantal belangrijke landen begonnen met de politieke dialoog over migratie, waartoe de aanzet werd gegeven door EU-migratiemissies op grond van de artikelen 8 en 13 van de overeenkomst van Cotonou. Voorts werd een samenwerkingsplatform met Ethiopië opgezet. Ten slotte moet het mobiliteitspartnerschap met Kaapverdië van juni 2008 (inzake legale migratie, de bestrijding van onregelmatige immigratie en migratie en ontwikkeling), dat zal worden gevolgd door verkennende gesprekken met Senegal, de weg effenen voor een uitgebreide operationele samenwerking op het gebied van migratie in deze regio.

Aangezien reeds talrijke initiatieven zijn genomen, is het motto nu coherentie, zowel op het niveau van de politieke ontwikkelingen als van de uitvoering. Om de overeengekomen maatregelen langs de migratieroutes te kunnen nemen, is samenwerking tussen de landen van Afrika vereist, in het bijzonder tussen de landen ten zuiden van de Sahara en de Noord-Afrikaanse landen. Organisaties zoals de Afrikaanse Unie en ECOWAS moeten kunnen beschikken over de middelen om deze samenwerking te coördineren. Aangelegenheden die politiek gevoelig liggen, zoals de bescherming van vluchtelingen, visumversoepeling en overname, moeten in een algemene, evenwichtige context worden aangepakt en er moet op alle fronten vooruitgang worden geboekt.

Gelet op het bovenstaande stelt de Commissie voor:

- ervoor te zorgen dat alle aspecten van de samenwerking EU-Afrika ten uitvoer worden gelegd en op politiek niveau op opeenvolgende bijeenkomsten van ministers worden geëvalueerd, met een eerste follow-up van de Top van Lissabon in 2010;

- het onlangs opgerichte EU-team voor de uitvoering van het partnerschap inzake migratie, mobiliteit en werkgelegenheid in te schakelen als een van de belangrijkste hulpmiddelen om de operationele samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten te coördineren;
- de verantwoordelijkheid voor het eigen beleid van de Afrikaanse landen te versterken door de nadruk te leggen op het belang van de zuid/zuid-migratiestromen en steun te verlenen aan Afrikaanse landen die hun eigen beleidskader inzake migratie wensen te ontwikkelen;
- trilaterale samenwerking (d.w.z. samenwerking tussen de Maghreblanden en de landen ten zuiden van de Sahara, met de steun van de EU) te bevorderen, met name door middel van initiatieven zoals de ontwikkeling van waarnemingscentra voor migratie, het verstrekken van informatie over legale migratie, de bevordering van consulaire samenwerking, samenwerking op het gebied van de overname van migranten, grenscontroles en gemengde migratiestromen;
- de kennis op het gebied van de geldovermakingen in Afrika te verdiepen door de oprichting van een Afrikaans geldovermakingsinstituut onder leiding van de Afrikaanse Unie en in partnerschap met de Wereldbank;
- vaker gebruik te maken van bilaterale kanalen en van regionale en continentale samenwerkingskaders, zoals ECOWAS, het Euromed-proces, het Rabat-proces en de Afrikaanse Unie, om tot een sterkere, op resultaten gerichte dialoog en samenwerking te komen;
- te zorgen voor een systematische en operationele follow-up van de gezamenlijke migratiemissies en andere, met de overeenkomst van Cotonou samenhangende vormen van samenwerking inzake migratie.

3.2. DE IN HET OOSTEN EN ZUIDOOSTEN AAN DE EUROPESE UNIE GRENZENDE REGIO'S

In 2007 werd de totaalaanpak uitgebreid tot de regio's die in het oosten en het zuidoosten aan de Europese Unie grenzen, en in mindere mate tot het Midden-Oosten en Azië. De prioriteiten in het kader van de totaalaanpak voor deze regio's waren dezelfde als die in het kader van eerdere beleidsinstrumenten, zoals het Europees nabuurschapsbeleid, de pretoetredingsstrategie en het uitbreidingsproces. De dialoog over samenwerking en migratie in dit kader was reeds goed gevorderd. Tegelijk werd actief deelgenomen aan regionale processen, zoals het proces van Boedapest en van Söderköping, en waren regionale organisaties, zoals de OVSE en de Raad van Europa, eveneens zeer actief op dit gebied. Voor de totaalaanpak kon op deze resultaten worden voortgebouwd.

Het proefpartnerschap inzake mobiliteit met de Republiek Moldavië en het opzetten van het platform voor samenwerking van de Zwarte Zee zijn het resultaat van de totaalaanpak in deze regio. Verkennende gesprekken met Georgië over een verder proefpartnerschap inzake mobiliteit kunnen ook tot belangrijke resultaten leiden die de weg effenen voor samenwerking met nog andere partnerlanden. Terwijl veiligheidskwesties (grenscontrole, de bestrijding van onregelmatige immigratie enz.), en thans in toenemende mate kwesties in verband met legale migratie, de belangrijkste eerste doelstellingen voor de samenwerking in deze regio waren, begint ook het belang van de migratie- en ontwikkelingsdimensie toe te nemen. De ontwikkeling van de samenwerking met de betrokken landen op het gebied van het beheer van de arbeidsmigratie, geldovermakingen die de ontwikkeling bevorderen, vrijwillige terugkeer

en herintegratie van migranten, alsmede migrantennetwerken, kan immers een meerwaarde betekenen.

Ten slotte moeten een aantal van de andere instrumenten van de totaalaanpak van migratie, zoals migratieprofielen en samenwerkingsplatformen, systematischer op de oostelijke en zuidoostelijke regio's worden toegepast.

Gezien het bovenstaande zou het dienstig zijn:

- de zichtbaarheid van de totaalaanpak in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid en de pretoetredingsstrategie te vergroten door de samenwerking met de buurlanden te intensiveren en beter gebruik te maken van de bestaande structuren voor dialoog en samenwerking;
- te streven naar meer synergie tussen de totaalaanpak en de andere samenwerkingsstructuren, met name met betrekking tot Turkije en de landen van de westelijke Balkan;
- de aanwezigheid van de EU in de regionale overlegprocedures, met name het proces van Boedapest en van Söderköping, en in regionale organisaties te versterken ter bevordering van de totaalaanpak op regionaal niveau;
- ervoor te zorgen dat bestaande overeenkomsten inzake migratie volledig worden uitgevoerd en te streven naar operationele samenwerking op het gebied van grensbeheer, onregelmatige immigratie, overname en terugkeer, en mensenhandel;
- het platform voor samenwerking van de Zwarte zee te ontwikkelen en in de regio systematischer gebruik te maken van migratieprofielen en migratiemissies;
- door concrete initiatieven die gericht zijn op circulaire migratie, geldovermakingen en migrantennetwerken de nadruk te leggen op de migratie- en ontwikkelingsdimensie.

3. 3. Differentiëring van de aanpak in de betrekkingen met andere regio's

Hoewel de zuidelijke Kaukasus, Centraal-Azië, het Midden-Oosten en Azië in de vorige mededeling over de totaalaanpak een referentiepunt vormden, werd er in het kader van die aanpak slechts beperkte aandacht aan besteed. Het migratiepotentieel van deze regio's (in termen van onregelmatige migratie of legale economische migratie naar de EU) kan echter niet worden ontkend en vereist een meer pragmatische, gedifferentieerde en op resultaten gerichte methodologie, waarbij gebruik wordt gemaakt van zowel een multilaterale als een bilaterale benadering. Voorts worden landen zoals India, China, Vietnam, Sri Lanka en de Filippijnen, evenals het Midden-Oosten, steeds belangrijker voor het migratiebeleid van de EU.

Wat Latijns-Amerika en het Caribisch gebied betreft, is het van belang dat gevolg wordt gegeven aan de verklaring van de Top EU-LAC in mei 2008 door een gestructureerde en brede dialoog over migratie op te zetten, tijdens welke wordt vastgesteld welke de gemeenschappelijke problemen en de gebieden voor wederzijdse samenwerking zijn en van de activiteiten van de deskundigen EU-LAC wordt geprofiteerd.

Gezien het bovenstaande zou het dienstig zijn:

- gebruik te maken van de bestaande multilaterale structuren tussen de EU en Azië, en met name de ASEM, om de dialoog over het migratiebeleid te verdiepen, ervaringen en optimale werkmethoden uit te wisselen en onderzoek te doen naar mogelijke synergieën tussen de twee continenten;
- te overwegen de bestaande dialoog over onregelmatige immigratie met China te verruimen tot alle met migratie verband houdende aspecten en van gedachten te wisselen met een aantal Aziatische landen, met name India, Vietnam en de Filippijnen;
- te zorgen voor de follow-up van de verklaring van Lima om het wederzijdse begrip van de migratieproblemen en de reeds genomen beleidsmaatregelen te verdiepen en de bestaande samenwerking te versterken door een kader voor een intensievere samenwerking en een hechter partnerschap met de Europese Unie en Latijns-Amerika en het Caribisch gebied over migratie en het mobiliteitsbeleid uit te bouwen.

4. DE TOTAALAAANPAK ALS KADER VOOR COHERENTIE, COÖRDINATIE EN DOELTREFFENDHEID MET HET OOG OP EEN BETER MIGRATIEBEHEER

De nieuwe beheersaanpak die wordt voorgesteld in de mededeling van juni 2008 over een gemeenschappelijk immigratiebeleid voor Europa zal ook invloed hebben op de toekomstige werkmethoden in het kader van de totaalaanpak, die coherenter, beter gecoördineerd en doeltreffender zullen moeten zijn. Er zullen met name periodieke analyses en evaluaties nodig zijn in nauwe samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie die, zoals wordt voorgesteld in de mededeling van juni, in het jaarverslag voor de voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad en, vermoedelijk, in het Europese pact inzake immigratie zullen moeten worden opgenomen.

4.1. Coördinatie en coherentie

De totaalaanpak en het algemene migratiebeleid in het kader daarvan vergen een nauwere samenwerking tussen de EU en het nationale, regionale en lokale niveau alsmede met derde landen, waarbij gebruik wordt gemaakt van verschillende instrumenten. Migratiemissies, migratieprofielen, mobiliteitspartnerschappen en samenwerkingsplatforms hebben reeds hun waarde bewezen, maar dergelijke instrumenten moeten systematischer worden aangewend teneinde tot coördinatie op het niveau van de structuren en een samenhangend beleid te komen. De samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten in derde landen moet duidelijk worden versterkt en de inspanningen moeten goed worden gecoördineerd. Ook de informatie waarop initiatieven inzake migratie worden gebaseerd moet worden verbeterd en uitgebreid. In dit verband kan het nuttig zijn alle informatie waarover de Commissie, de lidstaten, de EU-agentschappen en andere organen beschikken, te combineren.

Daarnaast moeten de politieke doelstellingen van de Europese Unie inzake migratie in het kader van de dialoog en de samenwerking met derde landen beter in concrete en operationele maatregelen worden omgezet. Een echt partnerschap kan alleen worden opgebouwd en gehandhaafd wanneer beide partners voldoende informatie verstrekken over hun beleidsintenties en de ontwikkeling van hun beleid. De levendige discussies waarmee de aanneming van de richtlijn inzake terugkeer in de zomer van 2008 gepaard ging, zijn een duidelijke vingerwijzing dat de EU beter over haar beleid moet communiceren.

Ten slotte zouden de EU en haar lidstaten zich duidelijker moeten profileren en de totaalaanpak actief moeten propageren in verschillende multilaterale, wereldwijde en regionale kaders voor samenwerking, zoals het Wereldforum voor migratie en ontwikkeling dat in oktober zijn volgende bijeenkomst houdt in Manilla en de EU de gelegenheid zal bieden een coherent en geconsolideerd standpunt in te nemen, de Verenigde Naties en de gespecialiseerde organisaties in het kader daarvan, de G8, de OVSE, de Raad van Europa, de Internationale Organisatie voor migratie, de Wereldbank en regionale ontwikkelingsbanken, alsmede de regionale overlegkaders.

Gezien het bovenstaande stelt de Commissie voor:

- te zorgen voor de mainstreaming en coördinatie van migratie met andere beleidsterreinen, zoals ontwikkeling, buitenlands beleid, veiligheid, handel, milieu, landbouw, werkgelegenheid, onderwijs, gezondheid, onderzoek en sociale zaken, en tijdig overleg met de betrokken partijen te stimuleren, zowel extern als intern;
- geregelde contacten tussen de verschillende ministeries in de lidstaten te bevorderen om ervoor te zorgen dat de totaalaanpak wordt uitgevoerd;
- de migratiebeheerscapaciteiten te versterken en te verbeteren als onderdeel van de kerntaken van de delegaties van de Commissie en de ambassades van de lidstaten, bijv. door een migratieondersteuningsmechanisme voor de uitwisseling van informatie, ervaring en opleiding op te zetten;
- de maatregelen voor capaciteitsopbouw in bepaalde landen van herkomst en doorreis van migranten te versterken, bijv. door migratieondersteuningsteams op te richten die zijn samengesteld uit door de autoriteiten van de lidstaten aangewezen deskundigen.

4.2. Efficiënt gebruik van financiële steun

De totaalaanpak wordt hoofdzakelijk gefinancierd via de beschikbare financiële instrumenten van de EU. Daartoe behoren het Aeneas-programma, dat thans is vervangen door het thematische programma voor samenwerking met derde landen op het gebied van migratie en asiel, en het programma solidariteit en beheer van de migratiestromen. Andere middelen waren afkomstig uit de geografische instrumenten, met name het Meda- en het Tacis-programma, die nu zijn vervangen door het Europees Nabuurschaps- en partnerschapsinstrument, en van het geografisch instrument voor de landen van Afrika ten zuiden van de Sahara, het Caribisch gebied en het gebied van de Stille Oceaan, uit het Europees Ontwikkelingsfonds en uit het instrument voor samenwerking voor Azië en Latijns-Amerika. De voor laatstgenoemde instrumenten geldende uitvoeringsbepalingen beperken echter soms de mate waarin deze voor migratiedoeleinden kunnen worden gebruikt. Ter ondersteuning van bepaalde initiatieven inzake migratie is ook gebruikgemaakt van het mechanisme voor snelle reactie, dat nu is vervangen door het stabiliteitsinstrument.

Aangezien het problematisch blijft de verschillende, elkaar aanvullende communautaire financieringsbronnen tijdig ter beschikking te stellen, moet worden onderzocht op welke wijze deze verschillende middelen, inclusief de bijdragen van de EU-lidstaten en andere externe bronnen, het best kunnen worden gecombineerd.

De manier waarop de verschillende communautaire instrumenten worden gebruikt moet worden verbeterd, en dat geldt ook voor de maatregelen die door de lidstaten en de

Gemeenschap worden genomen. De vrijwillige samenvoeging van middelen van de Gemeenschap, de lidstaten en derde landen, zoals voorgesteld in de mededeling inzake een gemeenschappelijk immigratiebeleid in Europa, moet worden aangemoedigd.

De efficiëntie van de totaalaanpak hangt derhalve gedeeltelijk af van de financieringsmethode en –opdracht, en zal hogere eisen stellen aan de menselijke hulpbronnen. Dit vergt een betere coördinatie tussen alle betrokken partijen en efficiëntere en frequentere controles en evaluaties. Gezien het bovenstaande stelt de Commissie voor:

- mechanismen op te zetten om de middelen van de lidstaten, de Gemeenschap en de derde landen te coördineren en, zo mogelijk, samen te voegen, teneinde aan de prioritaire doelstellingen van de totaalaanpak te voldoen;
- de huidige financiële instrumenten te evalueren uit het oogpunt van de mogelijkheden die zij bieden om de doelstellingen van de totaalaanpak te verwezenlijken.

5. CONCLUSIES

In het kader van de totaalaanpak ontwikkelt de Europese Unie een innovatieve methode om migratiekwessies in al hun complexiteit aan te pakken. Hoewel deze aanpak nog in de kinderschoenen staat, heeft hij reeds de nodige politieke impulsen gegeven en de externe dimensie van het Europese migratiebeleid sterker onder de aandacht gebracht. Hij is ook inclusief en veelomvattend gebleken, in die zin dat zowel de thema's als het geografische gebied dat erdoor wordt bestreken snel werden uitgebreid.

Deze mededeling bouwt voort op de beginselen die in de recente mededeling inzake een gemeenschappelijk immigratiebeleid voor Europa zijn vastgelegd en verschaft de eerste bouwstenen voor de erin voorgestelde maatregelen, die ook zouden moeten worden overgenomen in het Europees pact inzake immigratie en asiel.

De analyse in deze mededeling betreft zowel het geografische gebied als de thema's die door de totaalaanpak worden bestreken. Het is evenwel nodig deze aanpak te verfijnen, zodat een duidelijker beeld wordt verkregen van de strategische migratiedoelstellingen van de EU, het specifieke karakter van de regio's en landen erin in aanmerking wordt genomen en het ons mogelijk wordt gemaakt efficiënter te reageren op de nieuwe en steeds veranderende problemen en kansen die de migratie met zich brengt.

Dit kan alleen worden gerealiseerd door de coördinatie en de synergie tussen de Commissie, de lidstaten en de betrokken derde landen te verbeteren, zodat een grotere efficiëntie en coherentie wordt bereikt bij het in praktijk brengen van de totaalaanpak.