



HOGE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN
EN VEILIGHEIDSBELEID

Brussel, 9.9.2015
JOIN(2015) 40 final

**GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Aanpak van de vluchtelingencrisis in Europa: de rol van het externe optreden van de
EU**

Aanpak van de vluchtelingencrisis in Europa: de rol van het externe optreden van de EU

I. De huidige vluchtelingencrisis en de internationale context

De Europese Unie (EU) maakt de grootste vluchtelingencrisis sinds het einde van de tweede wereldoorlog door. De huidige situatie moet worden gezien in een bredere context van gewelddadige conflicten en destabilisatie in andere delen van de wereld. De ongeziene omvang van de crisis is grotendeels te wijten aan conflicten en vervolgingen in de brede nabuurschap van Europa. Door de gewelddadige conflicten in Syrië en Irak of de instabiliteit en de armoede in delen van Afrika ontvluchten miljoenen vrouwen, mannen en kinderen hun thuisland op zoek naar bescherming en een waardig leven, onder meer in de Europese Unie.

De Europese Unie versterkt haar reactie op de crisis op basis van de beginselen van solidariteit en verantwoordelijkheid, en met respect voor haar waarden en internationale verplichtingen. Sinds begin 2015 heeft de EU al haar instrumenten voor extern optreden geheroriënteerd en ingezet om te reageren op de vluchtelingencrisis, met drie doelstellingen: levens redden, mensen in nood bescherming bieden en de grenzen en de mobiliteit beheren.

In 2014 namen de migratiestromen aanzienlijk toe, in het bijzonder via de route door het **centrale Middellandse Zeegebied**. In 2015 is de toestand nog dramatisch verergerd. In totaal 182 740 mensen¹ zijn via de route door het **oostelijke Middellandse Zeegebied** de Europese Unie binnengekomen, een enorme stijging in vergelijking met 2014. Migranten gaan via de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië en Servië naar Hongarije en zo naar de andere lidstaten langs de **route over de Westelijke Balkan**. In augustus 2015 waren via deze route in Hongarije 142 649 onregelmatige binnenkomsten geregistreerd.

De migratiestromen zijn divers samengesteld, maar er is een exponentiële toename van mensen die internationale bescherming zoeken en afkomstig zijn uit met name **Syrië, Irak en Afghanistan**. 90 % van de mensen die de route door het oostelijke Middellandse Zeegebied gebruiken, zijn onderdaan van een van deze drie landen. Irreguliere migranten die de route door het centrale Middellandse Zeegebied gebruiken, zijn meestal afkomstig uit Afrika ten zuiden van de Sahara, en komen vaak ook uit conflictgebieden: ongeveer 20 % uit Eritrea, 12 % uit Somalië en 10 % uit Syrië. In 2014 werd deze route nog voornamelijk door Syrische vluchtelingen gebruikt. Het aantal grensoverschrijdingen blijft wel gelijk (106 290 tot augustus 2015). De snelle veranderingen in de samenstelling van de migratiestromen en de gebruikte routes duiden erop dat de mensensmokkelaars zich makkelijk aanpassen aan nieuwe omstandigheden.

Hoewel voor Europese burgers de huidige migratiedruk dramatisch kan lijken, is de Europese Unie geenszins de meest getroffen regio ter wereld. Volgens de Hoge Commissaris van de

¹ Wekelijkse bijwerking van de statistieken door Frontex: januari - augustus 2015.

Verenigde Naties voor de vluchtelingen (UNHCR) kende de wereld in 2014 het **hoogste aantal vluchtelingen en ontheemden** sinds de tweede wereldoorlog, namelijk 59,5 miljoen mensen. Meer dan **85 % van hen leeft in ontwikkelingslanden**. Een groot aantal mensen is in hun eigen land ontheemd², en vluchtelingen zoeken vaak eerst onderdak in buurlanden. Zo nemen Libanon, Jordanië en Turkije het grootste aantal Syrische vluchtelingen op. Het grootste deel van de Afrikaanse migratie blijft in Afrika zelf: alleen al in West-Afrika zijn er meer dan 8,4 miljoen interne migranten. Hieruit blijkt dat de huidige migratie en de vluchtelingencrisis niet uitsluitend of voornamelijk een Europees probleem zijn, maar een enorm internationaal probleem. De Europese Unie vervult een voortrekkersrol bij de internationale inspanningen om de conflicten en de instabiliteit aan te pakken en de getroffen bevolking te helpen.

II. Het beleidskader en de reactie van de Europese Unie

De afgelopen maanden hebben de instellingen van de EU alle inspanningen gedaan om te reageren op deze wereldwijde crisis. De Europese Raad en de Commissie hebben, met name via de Europese migratieagenda³, de voornaamste aspecten uitgewerkt van het Europese antwoord op de migratieproblemen, zowel intern als internationaal.

De eerste prioriteit blijft het leven redden van de mensen die onderweg naar Europa proberen de Middellandse Zee over te steken. Maar uiteraard is het cruciaal om mensen in nood te beschermen, dringende humanitaire hulp te ontplooiën, te zorgen dat mensen toegang hebben tot asiel en de oorzaak van de problemen aan te pakken, met name conflicten, politiek geweld, mensenrechtenschendingen en armoede. De Europese Unie moet deze doelstellingen centraal stellen in haar reactie.

Bij de huidige crisis wordt voorrang gegeven aan acties die een meer directe invloed hebben op de migratiestromen. Tegelijk is betrokkenheid op lange termijn noodzakelijk om de oorzaak van de problemen aan te pakken. De Europese Unie wenst de beleidsdialoog, samenwerking, uitwisseling van kennis en ervaring met partnerlanden, het maatschappelijk middenveld en de plaatselijke overheden te vergroten om op die manier steun te verlenen aan menselijke mobiliteit als een positief aspect van menselijke ontwikkeling. Samenwerking vanuit een op rechten gebaseerde aanpak en rekening houdend met mensenrechten kan helpen om de problemen aan te pakken, met inbegrip van de zuid-zuid-migratie en de situatie van kwetsbare migranten.

Deze mededeling - die deel uitmaakt van een ruim pakket voorstellen die de Europese Commissie heeft goedgekeurd - beschrijft het externe optreden van de Europese Unie bij de aanpak van de vluchtelingencrisis. Zij bouwt voort op een solide structuur van internationale

² Op basis van de gegevens van het monitoringcentrum voor binnenlandse ontheemden van de VN zijn dit de aantallen van binnenlandse ontheemden in juli/augustus 2015: Syrië 7 600 300; Irak 3 171 600; Sudan 2 192 830; Zuid-Sudan 1 645 392; Pakistan 1 375 900; Nigeria 1 500 000; Somalië 1 133 000; Afghanistan 805 409; Tsjaad 130 000; Kameroen 80 000; Niger 50 000.

³ COM(2015) 240.

betrokkenheid op bilateraal, regionaal en multilateraal niveau en met name op "De totaalaanpak van migratie en mobiliteit"⁴ uit 2011.

De belangrijkste financiële instrumenten worden ingezet. Met een toewijzing van 96,8 miljard euro voor 2014-2020 speelt de externe samenwerking van de Europese Unie, met inbegrip van de wereldwijde ontwikkelingssamenwerking, een belangrijke rol bij de bestrijding van armoede, ongelijkheid of werkloosheid. Dit houdt ook steun van de Europese Unie in op gebieden als groei en werkgelegenheid, vrede en veiligheid, mensenrechten en goed bestuur voor regio's en landen waaruit de migratiestromen komen.

In het kader van de huidige crisis en als aanvulling op het EU-trustfonds voor Syrië stelt de Europese Commissie de lidstaten ook een nieuw **Europees noodtrustfonds voor stabiliteit en de aanpak van de diepere oorzaken van onregelmatige migratie en ontheemding in Afrika** voor. Dankzij trustfondsen kunnen de EU, haar lidstaten en de donoren reageren op de verschillende aspecten van noodsituaties door gezamenlijk, flexibel en snel in te spelen op veranderende behoeften. Het voorgestelde trustfonds biedt ondersteuning voor stabiliteit, weerbaarheid, economische ontwikkeling, veiligheid en migratiebeheer. Het zal de EU en de lidstaten een handig en flexibel instrument bieden om sneller resultaten te boeken en een hefboom zijn voor EU-steun. Het vormt tegelijk een platform voor meer politieke zichtbaarheid en draagt bij tot een meer geïntegreerde en coherente aanpak. Verwacht wordt dat het trustfonds een concreet resultaat zal zijn van de top in Valletta in november 2015. De Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de Europese Unie voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid verwachten dat de lidstaten consequent en genereus zullen bijdragen.

III. Kernproblemen en reactie van de Europese Unie

De Europese Unie is wereldwijd actief. In de huidige crisis zijn de volgende landen en regio's het meest relevant:

- **Syrië en Irak**

De EU ondersteunt sinds het begin van de conflicten in Syrië en Irak diplomatieke initiatieven om politieke oplossingen te vinden. In dat verband hebben de Commissie en de hoge vertegenwoordiger het beleidskader uitgezet voor een regionale strategie, met inbegrip van de bestrijding van Da'esh, in een mededeling⁵ die eerder dit jaar werd goedgekeurd en met een financiële toezegging van 1 miljard euro. **Ruim 4 miljoen Syriërs zijn hun land ontvlucht**, 7,6 miljoen zijn op de vlucht in eigen land en meer dan 230 000 zijn gedood. **Veruit de meeste Syrische vluchtelingen bevinden zich in Libanon, Jordanië en Turkije**, en hun aantal neemt nog toe, waardoor deze landen onder enorme politieke, economische en sociale druk komen te staan. Sinds begin 2015, toen de maximale opvangcapaciteit van de buurlanden was bereikt en het grensbeleid strikter werd, is zowel het aantal binnenlandse ontheemden als

⁴ COM(2011) 743.

⁵ JOIN(2015) 2 final.

het aantal rechtstreekse vluchtelingen naar de EU - en met name Griekenland - sterk toegenomen.

Sinds 2011 hebben de Europese Unie en de lidstaten **ruim 3,9 miljard euro** vrijgemaakt voor humanitaire hulp, ontwikkeling, economische bijstand en stabilisering, om hulp te bieden aan de binnenlandse ontheemden, de vluchtelingen en de gastgemeenschappen in Syrië, Irak, Jordanië, Libanon en Turkije. Hiervan kwam ongeveer 1,8 miljard euro ten laste van de EU-begroting.

Er werd een **regionaal EU-trustfonds in respons op de Syrische crisis**⁶ opgericht om op regionale schaal een coherente en sterkere aanpak te kunnen bieden. De steun is bedoeld voor buurlanden die vluchtelingen opvangen, maar ook voor humanitaire hulp en inspanningen voor stabilisering en ontwikkeling in Syrië, met inbegrip van het opnieuw installeren van lokaal bestuur en basisdiensten. De Commissie roept de lidstaten op te blijven bijdragen aan het trustfonds.

Een EU-kantoor in Gaziantep (Zuid-Turkije) helpt bij de coördinatie. Een **snellereactiemechanisme voor grensoverschrijdende operaties** in Syrië werd hiervoor opgericht. Bovendien promoot de EU ook het gebruik van regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma's om de belangrijkste landen van bestemming of doorreis in het Midden-Oosten te steunen⁷. Met de toevoeging van het aspect ontwikkeling aan de eerdere regionale beschermingsprogramma's zijn de **regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma's gericht op het beschermen** van mensen in nood, maar ook op het **vergroten van de veerkracht** van vluchtelingen, binnenlandse ontheemden en gastgemeenschappen, en op het aanpakken van aanslepende vluchtelingencrisissen als humanitaire hulp geen langetermijnoplossing kan bieden.

De EU prees de enorme inspanningen van **Libanon, Jordanië en Turkije** voor de opvang van vluchtelingen die het geweld in Syrië en Irak ontvluchtten en blijft bijstand verlenen. Momenteel worden omvangrijke projecten voor de ondersteuning van gemeenschapscentra, voedselzekerheid, bestaanszekerheid, onderwijs en beroepsopleiding voor vluchtelingen in de regio gefinancierd door de Europese Unie, met inbegrip van 885 miljoen euro humanitaire bijstand in Syrië, maar ook in Libanon, Jordanië en Turkije.

In **Irak** zijn na drie jaren van conflict meer dan 3,1 miljoen personen op de vlucht in eigen land. Hoewel het aantal Irakezen dat in de Europese Unie internationale bescherming zoekt, nog beperkt is in vergelijking met het aantal Syriërs, zou dat aantal in de nabije toekomst aanzienlijk kunnen toenemen. In 2015 heeft de Europese Commissie 66,55 miljoen euro toegewezen voor humanitaire bijstand voor de Iraakse crisis. Humanitaire hulp van de EU aan het land, met inbegrip van de Iraakse regio Koerdistan, omvat levensreddende noodhulp aan de meest kwetsbaren en medische bijstand. De EU intensificeert haar politieke en diplomatieke

⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/countries/syria/madad/index_en.htm

⁷ 12 miljoen euro steun.

werk ter ondersteuning van alle inspanningen voor meer eenheid en inclusiviteit voor het land.

- **Turkije**

Turkije vangt momenteel als land het grootste aantal vluchtelingen ter wereld op.

Met **Turkije** wordt een specifieke dialoog geopend om na te gaan hoe Syrische vluchtelingen kunnen worden gesteund en hoe grenscontroles kunnen worden verscherpt en georganiseerde misdaad en mensensmokkel kan worden bestreden. In de dialoog met Turkije wordt ook gestreefd naar verdere samenwerking voor een oplossing van de Syrische crisis.

In 2015 ontving Turkije 175 miljoen euro financiering in verband met de crisis in Syrië. De financiering uit het instrument voor pretoetredingssteun⁸ op het vlak van binnenlandse zaken stijgt van **130 miljoen euro** voor de periode 2007-2013 naar een indicatieve toewijzing van **245 miljoen euro** voor de periode 2014-2016. Turkije zal samen met de landen van de Westelijke Balkan ook steun krijgen uit een nieuw regionaal programma voor migratiebeheer. De financiële steun van de EU geldt ook voor de inspanningen die Turkije levert om te voldoen aan de vereisten van de overnameovereenkomst tussen de EU en Turkije.

Tegen het einde van het jaar zal een Frontex-verbindingsofficier naar Ankara worden gestuurd om de operationele samenwerking te versterken. In Turkije en in andere doorreislanden zullen de inspanningen worden ondersteund met betrekking tot de identificatie en uitzetting van degenen die geen internationale bescherming behoeven.

Sinds begin 2014 voert de Europese Commissie ook een dialoog over visumliberalisering met Turkije. Die heeft ook betrekking op de ontwikkeling van een geïntegreerd grensbeheer dat strookt met het EU-beleid, op het vlak van de veiligheid van en het toezicht op land- en zee grenzen en versterking van de douanecontroles. De dialoog biedt ook beleidssturing voor het voorkomen en bestrijden van georganiseerde misdaad, terrorisme en corruptie, meer samenwerking tussen politie en justitie en bescherming van persoonsgegevens.

- **Westelijke Balkan**

De Europese Unie intensificeert ook haar steun aan niet-EU-landen van de **Westelijke Balkan**, die op dit ogenblik ongeziene vluchtelingenstromen moeten verwerken, voor het grootste deel uit Syrië. Dit houdt ook de versterking in van ontvangst- en verwerkingscapaciteit, en meer samenwerking om de georganiseerde misdaad en mensensmokkel te bestrijden. De Europese Commissie legt de laatste hand aan een programma voor de hele regio ter ondersteuning van bescherming en zorgvuldig migratiebeheer in de Westelijke Balkan, gericht op drie gebieden: identificatie van migranten, uitwisseling van informatie binnen en tussen regio's en mechanismen om terugkeeroplossingen aan te bieden, waarbij praktische

⁸ Verordening (EU) nr. 231/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2014.

beschermingsgaranties worden ingebouwd in verband met specifieke behoeften van migranten⁹.

Humanitaire bijstand ten belope van 1,75 miljoen euro werd reeds goedgekeurd voor Servië en voor de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië, om noodhulp te kunnen bieden aan vluchtelingen op doorreis naar Hongarije.

Bovenop de aanzienlijke hulp die de afgelopen jaren al in het kader van het instrument voor pretoetredingssteun werd verstrekt voor grensbeheer, migratie, asiel en beleid, overweegt de Europese Commissie verdere hulp aan bepaalde landen om hun capaciteit op het gebied van asiel, migratie en visumbeleid te vergroten om zo de bescherming te verbeteren van kwetsbare categorieën migranten en slachtoffers van mensenhandel. Specifiek in het geval van Servië en voor de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië ondersteunt de EU de ontwikkeling op lange termijn van een migratie- en asielbeleid¹⁰.

Operationele samenwerking tussen de grensautoriteiten van de Westelijke Balkan en de EU-lidstaten moet verder worden ontwikkeld. De samenwerking kan activiteiten inhouden met betrekking tot risicoanalyse, opleiding en uitwisselen van goede praktijken. Frontex heeft werkafspraken ondertekend en samenwerkingen opgezet met Servië, Montenegro, Albanië, Bosnië en Herzegovina en de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië, en staat klaar om een actieve rol te spelen.

- **Afrika**

Afrika, en in het bijzonder Afrika ten zuiden van de Sahara, heeft te kampen met demografische druk, milieuvervuiling, extreme armoede, interne spanningen en zwakke institutionele structuren, die in sommige gebieden zijn ontaard in openlijke conflicten, toegenomen kwetsbaarheid, ontheemding, criminaliteit, terrorisme en radicalisering, en onregelmatige migratie, mensenhandel en mensensmokkel, en een nog grotere humanitaire opdracht. De Europese Unie pakt deze problemen aan samen met Afrikaanse partners via haar regionale strategieën (Sahel, Hoorn van Afrika, Golf van Guinee), humanitaire hulp, ontwikkelingsbeleid en hulpprogramma's in de regio, en is vastberaden haar programma's voor meer weerbaarheid uit te voeren.

Door het conflict en het ontbreken van staatsstructuren is Libië een belangrijk doorgangsland geworden op de route van Afrika ten zuiden van de Sahara naar Europa, en Italië in de eerste plaats. De Europese Unie **steunt actief de dialoog onder leiding van de VN** tussen de Libische partijen om tot een vreedzame oplossing te komen en staat klaar om een toekomstige regering van nationale eenheid haar steun te verlenen. Intussen biedt de Commissie humanitaire bijstand en ontwikkelingshulp aan de kwetsbare migrantenbevolking die in Libië is gestrand.

⁹ 8 miljoen euro steun.

¹⁰ 24 miljoen euro werd toegewezen/gepland voor de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië en 44 miljoen euro voor Servië.

Niger, een van de armste landen ter wereld, is de belangrijkste doorreisroute naar Libië. De Europese Unie ondersteunt de ontwikkeling en de veiligheid van Niger¹¹. In het **Sahelgebied** steunt de Europese Unie ook het politieke proces in **Mali** en de vredesovereenkomst met de gewapende groeperingen in het noorden. Deze steun draagt bij aan de stabiliteit dankzij de opleiding van Malinese veiligheidstroepen en strijdkrachten¹². Verdere steun voor grensbeheer wordt overwogen. Ook de missies in het kader van het GVDB in Niger en Mali ondersteunen de inspanningen ter voorkoming van mensenhandel en migrantensmokkel¹³. De EU ondersteunt momenteel de oprichting van een multifunctioneel centrum in Agadez, een belangrijk transitpunt. Het centrum zal bijstand verlenen en informatie verstrekken aan gestrande migranten, en ondersteuning bieden aan wie wenst terug te keren of te integreren in een gastgemeenschap.

De Europese Unie is ook actief in de **ondersteuning van de regionale reactie op Boko Haram**, met inbegrip van steun aan de multinationale gezamenlijke task force (Multinational Joint Task Force) en Niger, Tsjaad, Kameroen en Nigeria. Inspanningen om de humanitaire situatie te verbeteren, worden voortgezet. **Nigeria** blijft een belangrijke bron van onregelmatige migratie naar de Europese Unie. In de migratiedialoog met Nigeria worden, naast de samenwerking in de strijd tegen Boko Haram, overname en terugkeer besproken¹⁴.

De inspanningen van de Europese Unie zijn ook bedoeld om het bestuur opnieuw te installeren en stabiliteit te brengen in de **Centraal-Afrikaanse Republiek**¹⁵. Dit houdt ook steun in voor het politieke proces, economisch herstel en stabilisering met een militaire adviserende missie. Een verdere verslechtering van de situatie in de Centraal-Afrikaanse Republiek zou een negatieve invloed hebben op de stabiliteit in de regio en de al erg slechte humanitaire situatie, en zou kunnen leiden tot nieuwe ontheemden.

In **Somalië** steunt de Europese Unie de heropbouw van een leefbare staat en het herstel van een veilige omgeving, via de missie van de Afrikaanse Unie in Somalië¹⁶ en de militaire opleidingsmissie van de EU. Het ontwikkelingsamenwerkingsprogramma van de EU biedt veel ondersteuning aan stabilisering, opbouw van de staat en ontwikkeling in Somalië in het kader van de New Deal.

¹¹ EUCAP SAHEL Niger steunt de Nigeriaanse autoriteiten bij de preventie, de controle en het beheer van onregelmatige migratiestromen door Niger en Agadez in het bijzonder.

¹² De civiele GVDB-missie van de EU in Mali (EUCAP Sahel Mali) ondersteunt de herstructurering van de binnenlandse veiligheidsdiensten van Mali (de politie, de gendarmerie en de garde nationale). Het is de bedoeling de autoriteiten van Mali bij te staan om een constitutionele en democratische orde en de voorwaarden voor een duurzame vrede te verzekeren. In de missie worden opleidingsactiviteiten en strategisch advies gecombineerd.

¹³ In het kader van de brede EU-aanpak (JOIN(2013) 30) worden GVDB-missies afgestemd op ontwikkelingsprogramma's om de algemene efficiëntie te vergroten.

¹⁴ Een gezamenlijke agenda over migratie en mobiliteit werd in 2015 met Nigeria ondertekend en betreft samenwerking over wettelijke migratie, onregelmatige migratie, migratie en ontwikkeling, en internationale bescherming.

¹⁵ Hiervoor heeft de Europese Unie samen met Frankrijk, Duitsland en Nederland het Bêkou Trust Fund opgericht in 2014.

¹⁶ AMISOM: <http://amisom-au.org/>

Het gebrek aan economische vooruitzichten en schendingen van de mensenrechten veroorzaken emigratie uit **Eritrea**. In 2014 zochten 36 990 Eritreërs internationale bescherming in de Europese Unie. Een kwart miljoen mensen vluchtte naar Ethiopië en Sudan. De EU bekijkt momenteel hoe het beste met Eritrea kan worden samengewerkt om de onregelmatige migratie aan te pakken. In december 2014 kondigde de regering van Eritrea aan dat vanaf 1 januari 2015 de nationale dienstplicht, die tot dan van onbepaalde duur was, voor nieuwe rekruten zou worden beperkt tot achttien maanden. Het is cruciaal om toezicht te houden op de uitvoering van dit besluit, aangezien de onbepaalde duur van de nationale dienstplicht een belangrijke reden is om het land te verlaten. De dialoog met Eritrea wordt ook voortgezet in het **proces van Khartoem**, waar de Europese Unie contacten heeft met alle landen in de **Hoorn van Afrika**. In het proces van Khartoem wordt gestreefd naar regionale samenwerking over migratiekwesties. **Met Eritrea werd onderhandeld over een nieuw nationaal indicatief programma van 200 miljoen euro dat de nadruk legt op economische ontwikkeling, werkgelegenheid en bestuur.**

In **Zuid-Sudan** zijn meer dan 2 miljoen mensen uit hun huizen gevlucht. De EU en haar lidstaten hebben sinds 2014 meer dan 377 miljoen euro humanitaire bijstand geboden. De EU verleent ook financiële en politieke steun aan het door de intergouvernementele autoriteit voor ontwikkeling geleide proces en het mechanisme waarmee wordt toegezien op de beëindiging van de vijandigheden. De EU heeft ook de inspanningen gesteund van de Afrikaanse Unie en de Verenigde Staten om de conflicten te stoppen die Soedan destabiliseren.

Ook het conflict in **Jemen** heeft gevolgen voor de Hoorn van Afrika, aangezien het land 250 000 geregistreerde vluchtelingen uit dat gebied herbergt, van wie 95 % afkomstig is uit Somalië. De EU heeft sinds 2011 de transitie actief gesteund en is ten volle betrokken bij de internationale zoektocht naar een politieke oplossing voor de crisis in Yemen.

Heel wat Afrikaanse landen, met name in de Hoorn van Afrika, zoals Ethiopië, Sudan en Kenia, en rond het Tsjaadmeer, vangen grote gemeenschappen vluchtelingen op, vaak gedurende langere tijd. Bestaande ontwikkelingsprogramma's en humanitaire hulp bieden al steun voor wederopbouw en ontwikkeling. De veerkracht vergroten is cruciaal.

De Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger blijven werken aan duurzame oplossingen om langdurige ontheemding te voorkomen en op te lossen. Zonder ontwikkelingsmogelijkheden kunnen spanningen tussen bevolkingsgroepen leiden tot destabilisering van volledige regio's, waardoor secundaire bewegingen, ook naar Europa, op gang kunnen komen. Zorgen dat vluchtelingen en binnenlandse ontheemden kunnen bijdragen aan de economie, zorgt er dan weer voor dat de economische gevolgen en kosten van hun aanwezigheid verminderen, en draagt bij tot groei die voordelen heeft zowel voor henzelf als voor het gastland.

De Europese Commissie zal een nieuwe op ontwikkeling gerichte aanpak voor gedwongen ontheemding voorleggen, die samen met humanitaire bijstand zal worden uitgevoerd bij het uitbreken van een crisis. Dit jaar werden in Noord-Afrika en de Hoorn van Afrika proefprojecten gelanceerd. Naar het voorbeeld van de regionale ontwikkelings- en

beschermingsprogramma's voor het Midden-Oosten zijn dit jaar nog twee dergelijke beschermingsprogramma's gelanceerd, voor Noord-Afrika en de Hoorn van Afrika.

- **De Verenigde Naties en de bredere internationale gemeenschap**

De crisis is niet alleen een Europees, maar ook een groot internationaal probleem. Het is cruciaal dat wordt samengewerkt met belangrijke internationale partners en de Verenigde Naties, in het bijzonder het UNHCR en het UNDP, en met organisaties als de internationale organisatie voor migratie. Het UNHCR heeft bijzondere verantwoordelijkheden bij de aanpak van de vluchtelingen crisis. De EU versterkt de samenwerking met het UNHCR om haar steun efficiënter te maken voor landen die grote aantallen vluchtelingen herbergen, en het beheer van de stromen binnen de EU te verbeteren. De EU werkt ook samen met andere internationale partners met veel capaciteiten, onder meer in het Midden-Oosten, bij haar inspanningen om de algemene bijstand en de hervestigingsmogelijkheden voor personen die internationale bescherming nodig hebben, te verbeteren.

Samenwerking bij overname en terugkeer van onregelmatige migranten

Een efficiënt terugkeerbeleid voor migranten die het grondgebied van een gastland onregelmatig hebben betreden en niet in aanmerking komen voor internationale bescherming, is een belangrijk aspect van een coherente EU-strategie om onregelmatige migratie te ontmoedigen. Momenteel zijn de terugkeerpercentages in de lidstaten relatief laag. Van de onregelmatige migranten die in 2014 het bevel kregen de EU te verlaten, vertrok minder dan 40 % ook daadwerkelijk.

Artikel 13 van de Overeenkomst van Cotonou met staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan (ACS-staten) vormt de wettelijke grondslag om gezamenlijk actie te ondernemen voor de terugkeer en overname van ACS-onderdanen. De EU is vastberaden de samenwerking met Afrikaanse partners te verbeteren voor een daadwerkelijke uitvoering van de overnamestelsels.

Bovenop de volledige uitvoering van de bestaande overnameovereenkomsten¹⁷ en de snelle afronding van de lopende onderhandelingen¹⁸ moeten de inspanningen worden toegespitst op **praktische samenwerking** over terugkeer, onder meer een betere uitbouw van stelsels voor begeleide vrijwillige terugkeer. In dat kader vormt het **recent overeengekomen proefproject voor terugkeer naar Pakistan en Bangladesh** een belangrijke ervaring voor de toekomst. De EU moet meer doen om onregelmatige migranten onderweg te bewegen tot terugkeer. **De EU-steun voor de oprichting van een multifunctioneel centrum in Agadez past in deze doelstelling.**

¹⁷ Momenteel zijn 17 overnameovereenkomsten in voege: Hongkong, Macao, Sri Lanka, Albanië, Rusland, Oekraïne, de voormalige Joegoslavische republiek Macedonië, Bosnië en Herzegovina, Montenegro, Servië, Moldavië, Pakistan, Georgië, Armenië, Azerbeidzjan, Turkije en Kaapverdië.

¹⁸ Met Marokko en Tunesië lopen de onderhandelingen.

Het EU-actieplan inzake terugkeer¹⁹, dat gelijktijdig met deze mededeling wordt goedgekeurd, heeft eveneens betrekking op dit beleidsdomein.

Bestrijden van georganiseerde misdaad, mensenhandel en mensensmokkel

De bestrijding van criminele netwerken is een cruciaal aspect van de inspanningen van de EU om levens te redden en uitbuiting van migranten te voorkomen. Betere internationale samenwerking tussen politie en justitie in de landen van herkomst en de landen van bestemming, en met de bevoegde EU-agentschappen en lidstaten, is cruciaal. In veel landen vergt dit ondersteuning van de ontwikkeling van de capaciteit van politie, justitie en grensbeheer.

De EU is een belangrijke actor voor het opbouwen van capaciteit in partnerlanden op het gebied van onregelmatige migratie en grensbeheer, en voor de uitvoering van vrijwillige terugkeer en re-integratie; zij doet dit aan de hand van een geïntegreerde aanpak die ervoor zorgt dat de grenzen beveiligd zijn, maar tegelijkertijd vlotte legale stromen van personen en goederen mogelijk maakt.

De Europese migratieagenda bevat een aantal initiatieven om de EU-instrumenten te versterken voor de aanpak van smokkelnetwerken, met name het EU-actieplan tegen migrantensmokkel²⁰. Migratieverbindingfunctionarissen en veiligheidsdeskundigen in belangrijke EU-delegaties kunnen helpen bij de samenwerking op deze gebieden. In de strijd tegen georganiseerde misdaad speelt een aantal GVDB-operaties en missies al een belangrijke rol.

De militaire operatie van de EU in de Middellandse Zee (**EUNAVFOR MED**) is een **crisisbeheersingsoperatie** voor toezicht, gegevensverzameling en mogelijk operationeel optreden tegen smokkel in het zuidelijke deel van het centrale Middellandse Zeegebied, binnen de internationale wetgeving²¹.

EUCAP Sahel Niger wordt versterkt zodat het steun kan bieden aan de Nigeriaanse autoriteiten bij de controle van de migratiestromen door Niger en Agadez in het bijzonder.²² Het uitgebreide mandaat van de missie is in de eerste plaats gericht op: i) de versterking van het Nigeriaanse wettelijk kader over migratie, grenscontrole en bestrijding van criminele activiteiten in verband met onregelmatige migratie; ii) de opbouw van de capaciteit van de Nigeriaanse veiligheidsdiensten die verantwoordelijk zijn voor het grensbeheer, migratiecontrole en de strijd tegen de georganiseerde misdaad; iii) het verbeteren van de doeltreffendheid van justitie. **EUCAP Sahel Mali** draagt al onrechtstreeks bij aan de preventie van onregelmatige migratie door de interne veiligheidstroepen op te leiden. Vanaf

¹⁹ COM(2015) 453.

²⁰ COM(2015) 285 final.

²¹ Besluit (GBVB) 2015/778 van de Raad van 18 mei 2015 inzake een militaire operatie van de Europese Unie in het zuidelijke deel van het centrale Middellandse Zeegebied (EUNAVFOR MED) (PB L122, blz. 31, 19.5.2015).

²² Dankzij de opening van een veldkantoor in Agadez krijgt de missie meer inzicht in de migratiestromen en daarmee samenhangende kwesties, en bestaat de mogelijkheid om op dagelijkse basis samen te werken met de autoriteiten die de migratiestromen moeten beheren.

augustus 2015 draait de missie op volle operationele kracht. Een uitbreiding van het mandaat, zoals in Niger, wordt momenteel bestudeerd. Andere initiatieven en GVDB-missies in andere landen in de Sahel en de Hoorn van Afrika worden ook overwogen, gecoördineerd met de bilaterale acties van de lidstaten.

IV. Conclusies en vooruitzichten

Om de vluchtelingen crisis aan te pakken en de problemen en kansen samen te beheren, is het vermogen van de Europese Unie om samen te werken met partners in derde landen van kapitaal belang. Cruciaal daarbij zijn het migratie-, mobiliteits- en werkgelegenheidspartnerschap tussen de EU en Afrika, de processen van Rabat, Khartoem, Boedapest en Praag²³, de Unie voor het Middellandse Zeegebied, het Zijderoutepartnerschap voor migratie, het oostelijk partnerschap en de migratiedialoog tussen de ACS-landen en de EU.

Meerdere problemen die in deze mededeling worden beschreven, kunnen worden opgelost via politieke en diplomatieke inspanningen. In de eerste plaats worden de inspanningen versterkt om de oorzaak van deze crisis aan te pakken, namelijk de oorlog in Syrië en Irak. De hoge vertegenwoordiger streeft naar dialogen op hoog niveau, zoals de Europese Raad vraagt, om een hefboom te zijn voor de EU-steun aan landen en regio's en voort te bouwen op bestaande partnerschappen.

Samenwerking met landen van herkomst en doorreis vindt plaats op bilateraal niveau, in alle bestaande kaders, met name die van de **mobilitieitspartnerschappen**²⁴, de **gezamenlijke agenda voor migratie en mobiliteit** en de **overnameovereenkomsten**. Afspraken over andere kwesties, waaronder handel en ontwikkeling, zullen ook worden gebruikt om samenwerking op het vlak van migratie te bespreken.

De EU-delegaties zullen de contacten met de lokale overheden intensiveren. Delegaties in belangrijke doorreis- of herkomstlanden worden versterkt door de detachering van **Europese migratieverbindingfunctionarissen**, zoals is bepaald in de Europese migratieagenda.

Daarnaast organiseert de Europese Unie twee conferenties op hoog niveau, zoals door de Europese Raad van juni 2015 gevraagd:

1. **De migratietop in Valletta** (11-12 november 2015) brengt leiders samen van Europese en belangrijke Afrikaanse landen, met name de landen die partij zijn bij de processen van Khartoum en Rabat, en de Commissie van de Afrikaanse Unie en de Commissie van de Economische Gemeenschap van West-Afrikaanse Staten. Op de top zal onder meer worden gesproken over de ontwikkelingsvoordelen van migratie, oorzaken, legale migratie en

²³ Het proces van Boedapest verenigt landen van Oost- en Centraal-Azië tot Zuidoost- en West-Europa.

²⁴ Mobiliteitspartnerschappen bieden een uitgebreid kader voor bilaterale samenwerking op het gebied van mobiliteit, migratie en asiel. Tot nog toe werden zeven partnerschappen gesloten, met Kaapverdië, de Republiek Moldavië, Georgië, Armenië, Marokko, Azerbeidzjan en Tunesië.

mobiliteit, internationale bescherming en asiel, preventie en bestrijding van migrantensmokkel en mensenhandel, en samenwerking bij terugkeer en overname.

2. Tijdens de **conferentie op hoog niveau over de routes door het oostelijke Middellandse Zeegebied en de Westelijke Balkan** (herfst 2015) komen de lidstaten van de EU, de landen van de Westelijke Balkan en Turkije samen om te praten over de vluchtelingen- en migrantenstromen die de routes door het oostelijke Middellandse Zeegebied en de Westelijke Balkan gebruiken.

De Europese Unie pakt de vluchtelingen- en migratieproblematiek al jaren aan via haar externe optreden en een combinatie van instrumenten voor politieke en humanitaire steun en ontwikkelingssteun. De huidige crisis is een acute uiting van aanslepende en complexe problemen; de oorzaken zijn velerlei en niet meteen op te lossen. Om de oorzaken volledig aan te pakken moeten inspanningen op korte en op lange termijn worden gecombineerd. Solidariteit en verantwoordelijkheid zullen essentieel zijn, en de verschillende instrumenten waarover de Unie beschikt, van diplomatie tot financiële ondersteuning, zullen moeten worden gebundeld.

De Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger roepen de lidstaten op vastberaden te zijn bij hun aanpak van het lot van vluchtelingen en de problemen die mensen ertoe drijven hun land te verlaten. Solidariteit, verantwoordelijkheid en eenheid zijn noodzakelijk om vandaag te voldoen aan de wettelijke, institutionele en morele verplichtingen van de Europese Unie.