



Brussel, 6.4.2016  
COM(2016) 197 final

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

**NAAR EEN HERVORMING VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK EUROPEES  
ASIELSTELSEL EN EEN VERBETERING VAN DE LEGALE MOGELIJKHEDEN  
OM NAAR EUROPA TE KOMEN**

Migratie is een van de belangrijkste opgaven voor Europa en zal dit de komende decennia ook blijven. Onderliggende trends met betrekking tot de economische ontwikkeling, klimaatverandering, mondialisering op het gebied van vervoer en communicatie, oorlog en instabiliteit in naburige regio's betekenen stuk voor stuk dat mensen zullen blijven proberen om hierheen te komen – omdat zij op de vlucht zijn, een beter leven wensen of zich bij naaste familieleden willen voegen. De landen van Europa zullen onverminderd hun wettelijke en morele plicht nakomen om bescherming te bieden aan wie daaraan door oorlog en vervolging behoefte heeft. En gelet op hun eigen demografische ontwikkeling zullen zij hun voordeel moeten doen met de mogelijkheden om buitenlands talent en hoogopgeleide migranten aan te trekken.

Naar aanleiding van de aanhoudende migratie- en vluchtelingen crisis heeft de Commissie op 10 februari verslag uitgebracht<sup>1</sup> over de prioritaire acties die in het kader van de Europese migratieagenda<sup>2</sup> zijn genomen om onmiddellijk orde op zaken te stellen met betrekking tot de route via het oostelijke Middellandse Zeegebied en de Westelijke Balkan. Naar aanleiding van de bijeenkomsten van de Europese Raad van 18-19 februari en 17-18 maart en van de bijeenkomst van de staatshoofden en regeringsleiders van 7 maart<sup>3</sup> zal de Commissie de lidstaten blijven ondersteunen bij de uitvoering van hetgeen is overeengekomen om de chaotische irreguliere migratiestromen tegen te houden, onze buitengrenzen te beschermen en de integriteit van het Schengengebied te vrijwaren. Daarbij gaat het met name om de besluiten inzake herplaatsing, de hotspots en maatregelen voor terugkeer en overname. Tegelijkertijd moet worden gewaarborgd dat wie internationale bescherming nodig heeft, daadwerkelijk toegang tot asielprocedures heeft.

Om de huidige situatie weer onder controle te krijgen, is het van cruciaal belang de huidige regels toe te passen en de werking van de bestaande instrumenten en mechanismen te verbeteren. Daarnaast is het, zoals is opgemerkt in de conclusies van de Europese Raad van 18-19 februari en die van 17-18 maart<sup>4</sup>, tijd om vooruitgang te boeken met de hervorming van het bestaande EU-kader teneinde voor een menselijk en efficiënt asielbeleid te zorgen. Het Europees asiel- en migratiebeleid kent qua opzet en uitvoering belangrijke structurele zwakke punten en tekortkomingen, die door de crisis aan het licht zijn gekomen. De EU moet nu instrumenten invoeren waarmee de migratiestromen op de middellange en lange termijn beter kunnen worden beheerd, overeenkomstig de aanpak die is vastgelegd in de Europese migratieagenda.

De algehele doelstelling bestaat erin een systeem dat door zijn opzet of gebrekkige tenuitvoerlegging onevenredig veel verantwoordelijkheid bij bepaalde lidstaten legt en ongecontroleerde en irreguliere migratiestromen stimuleert, te vervullen voor een billijker systeem dat derdelanders die bescherming nodig hebben of tot de economische ontwikkeling van de EU kunnen bijdragen, in staat stelt om op ordelijke en veilige wijze naar de EU te reizen. De EU heeft voor de toekomst een solide en doeltreffend systeem voor duurzaam migratiebeheer nodig, dat zowel billijk is voor de gastsamenlevingen en EU-burgers als voor derdelanders en de landen van herkomst en doorreis. Een dergelijk systeem werkt alleen als het breed is opgezet en op de beginselen van verantwoordelijkheid en solidariteit berust.

---

<sup>1</sup> COM(2016) 85 final.

<sup>2</sup> COM(2015) 240 final.

<sup>3</sup> EUCO 1/16; SN 28/16.

<sup>4</sup> EUCO 12/1/16.

De laatste maanden zijn er belangrijke stappen genomen om doortastend op te treden tegen irreguliere migratie en om de EU-buitengrenzen doeltreffender te beheren. Het is van cruciaal belang dat de voorgestelde verordening tot oprichting van een Europese grens- en kustwacht<sup>5</sup> uiterlijk in juni wordt vastgesteld, zodat zij in de zomer in werking kan treden. De tenuitvoerlegging van de actieplannen tegen migrantensmokkel<sup>6</sup> en inzake terugkeer<sup>7</sup> vordert ook; alle betrokken agentschappen en lidstaten hebben hun inspanningen op dit gebied opgevoerd.

We zullen er echter alleen in slagen de irreguliere stromen naar en binnen Europa te beperken en de buitengrenzen te beschermen, als we het verschijnsel migratie in breder perspectief bezien: we zullen tegelijkertijd moet zorgen voor meer wettelijke en veilige manieren om naar Europa te komen, de toepassing en uitvoering van de bestaande wettelijke instrumenten voor migratie moeten bevorderen, het gemeenschappelijk Europees asielstelsel moeten verbeteren en de achterliggende oorzaken van migratie moeten blijven aanpakken. Als we migratie beter willen beheren, moeten we ons bekwamen in het aantrekken van de vaardigheden en talenten die we in de toekomst nodig zullen hebben en moeten we ervoor zorgen dat we meer profiteren van de voordelen die migratie oplevert. We zullen dan ook moeten waarborgen dat iedereen – vluchtelingen en legale migranten – doeltreffend in de gastsamenleving integreert en participeert.

In samenhang met de andere maatregelen in het kader van de Europese migratieagenda worden in deze mededeling de stappen beschreven die moeten worden gezet om het Europese asielbeleid humaner, billijker en doeltreffender te maken en het beleid inzake legale migratie beter te beheren.

## **I. NAAR EEN ROBUUST EN DUURZAAM GEMEENSCHAPPELIJK ASIELBELEID**

### **I.1. Zwakke punten die bij een migratiecrisis inherent zijn aan het gemeenschappelijk Europees asielstelsel**

De grootschalige, ongecontroleerde aankomst van migranten en asielzoekers in 2015 doet niet alleen het asielstelsel van menige lidstaat in zijn voegen kraken, maar ook het gemeenschappelijk Europees asielstelsel als geheel. Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel bestaat uit een rechtskader dat alle aspecten van het asielproces bestrijkt en het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, dat dit rechtskader ondersteunt en de praktische samenwerking tussen de lidstaten bevordert. De crisis heeft zwakke punten aan het licht gebracht in de opzet en de uitvoering van het stelsel, met name wat de Dublinregeling betreft.

De Dublinverordening<sup>8</sup> bevat de criteria en mechanismen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om

---

<sup>5</sup> COM(2015) 671 final.

<sup>6</sup> COM(2015) 285 final.

<sup>7</sup> COM(2015) 668 final.

<sup>8</sup> Verordening (EU) nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend, PB L 180 van 29.6.2013, blz. 31. Deze verordening is bindend voor het Verenigd Koninkrijk en Ierland, omdat zij op basis van Protocol 21 bij de Verdragen te kennen hebben gegeven deel te

internationale bescherming. Wie om bescherming verzoekt of bescherming is verleend, heeft niet het recht om zelf te kiezen in welke lidstaat hij zich vestigt. Als asielzoekers hun verzoek doen in een andere lidstaat dan de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling ervan, dienen zij aan de verantwoordelijke lidstaat te worden overgedragen.

Het Dublinsysteem was er niet op berekend om de verantwoordelijkheid voor asielzoekers gedurende langere tijd in de EU te delen; een tekortkoming die door de huidige crisis duidelijk aan het licht is gekomen. Voor het verdelen van de verantwoordelijkheid voor asielverzoeken wordt in de praktijk hoofdzakelijk aangeknoopt bij het grondgebied van de lidstaat waar de irreguliere binnenkomst heeft plaatsgevonden. De keuze voor dit criterium stoelde op de veronderstelling dat de toewijzing van verantwoordelijkheid op asielgebied diende te worden gekoppeld aan de inachtneming van de verplichtingen wat betreft de bescherming van de buitengrens door de lidstaten. Het vermogen om de irreguliere instroom aan de buitengrens doeltreffend te beheersen, is echter tot op zekere hoogte afhankelijk van samenwerking met derde landen. De ervaring van de laatste jaren heeft bovendien uitgewezen dat met name in situaties van massale toevloed via specifieke migratieroutes het huidige stelsel de verantwoordelijkheid voor het leeuwendeel van de asielzoekers wettelijk gezien bij een beperkt aantal lidstaten legt. Een dergelijke situatie zou de capaciteiten van om het even welke lidstaat te boven gaan. Dit verklaart ook ten dele waarom de EU-regels de laatste jaren steeds vaker worden veronachtzaamd. Migranten weigeren ook dikwijls om een asielverzoek in te dienen of aan de identificatieplicht te voldoen in de lidstaat van eerste aankomst, om vervolgens door te reizen naar en asiel aan te vragen in de lidstaat waar zij zich willen vestigen. Door deze secundaire bewegingen worden veel asielverzoeken ingediend in een andere lidstaat dan die van eerste binnenkomst – een situatie die verscheidene lidstaten ertoe heeft gebracht opnieuw controles in te voeren aan de binnengrenzen om de toestroom te beheren.

Maar ook vóór de huidige crisis vertoonde de uitvoering van de Dublinverordening zulke ernstige tekortkomingen dat zelfs als alle lidstaten de bestaande regels doelmatiger en strikter zouden handhaven en er aanvullende maatregelen zouden worden getroffen om secundaire bewegingen te voorkomen, het huidige stelsel hoogstwaarschijnlijk niet tegen de aanhoudende migratiedruk zou zijn opgewassen<sup>9</sup>. Problemen ontstaan onder meer door moeilijkheden bij het verkrijgen van en overeenstemming bereiken over het bewijs waaruit blijkt welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek; hierdoor worden verzoeken om de overdracht van verzoekers te aanvaarden vaker afgewezen. Zelfs als de lidstaten verzoeken om overdracht aanvaarden, komt het in slechts een kwart van de gevallen daadwerkelijk tot overdracht; vaak wordt overdracht gevolgd door een secundaire beweging terug naar de overdragende lidstaat. De doeltreffendheid van het stelsel wordt verder ondermijnd doordat volgens de huidige regels de verantwoordelijkheid na verloop van tijd van de ene naar de andere lidstaat kan verschuiven. Als een asielzoeker lang genoeg in

---

willen nemen aan de aanneming en toepassing van die verordening. Het standpunt van deze lidstaten met betrekking tot wijzigingen van deze verordening is geregeld bij Protocol 21. Denemarken past de Dublinverordening toe op basis van een internationale overeenkomst (PBL 66 van 8.3.2006 blz. 38). Het land zal, overeenkomstig artikel 3 van die overeenkomst, de Commissie in kennis stellen van zijn besluit om de inhoud van wijzigingen van de verordening al dan niet uit te voeren.

<sup>9</sup> Dit is bevestigd door een externe evaluatie van de uitvoering van Verordening (EU) nr. 604/2013 (Dublin III-verordening) en een evaluatieverslag, beschikbaar op [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index\\_nl.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_nl.htm).

een lidstaat onderduikt zonder daadwerkelijk te worden overgedragen, wordt deze lidstaat uiteindelijk verantwoordelijk.

Ook het feit dat het moeilijk is om asielzoekers over te dragen aan lidstaten waarvan de asielprocedures of opvangvoorzieningen op cruciale punten systeemfouten vertonen, belemmert de doeltreffende werking van het Dublinstelsel. Dat de Dublinoverdrachten naar Griekenland sinds 2011 de facto zijn opgeschort, blijkt een kritiek zwak punt van het systeem te zijn, gelet op het grote aantal migranten dat de laatste maanden in Griekenland aankomt<sup>10</sup>.

Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel wordt ook gekenmerkt door de verschillen tussen de lidstaten inzake de behandeling van asielzoekers, onder meer wat de duur van de asielprocedure en de opvangvoorzieningen betreft. Deze situatie zet weer aan tot secundaire bewegingen. Dergelijke verschillen zijn deels het gevolg van de vele discretionaire bepalingen in de richtlijn asielprocedures<sup>11</sup> en de richtlijn opvangvoorzieningen<sup>12</sup>. Bovendien bevat de richtlijn asielnormen<sup>13</sup> weliswaar normen voor de erkenning en de bescherming die op EU-niveau moeten worden verleend, maar lopen de erkenningspercentages tussen de lidstaten – soms sterk – uiteen<sup>14</sup>. Ook is er te weinig convergentie met betrekking tot het besluit om asielzoekers uit een bepaald land van herkomst de status van vluchteling te verlenen (bedoeld voor personen die gevlucht zijn voor vervolging) of subsidiaire bescherming te bieden (bedoeld voor personen die zijn gevlucht omdat zij ernstig gevaar liepen, bv. door een gewapend conflict). Ook deze onderlinge verschillen hebben, evenals variaties in de geldigheidsduur van verblijfstitels en verschillen wat betreft de toegang tot sociale bijstand en gezinshereniging, secundaire bewegingen gestimuleerd.

De EU heeft één van de meest beschermende en genereuze asielstelsels ter wereld en het verlenen van internationale bescherming in EU-lidstaten leidt in de praktijk vrijwel altijd tot permanente vestiging in de EU. Het oorspronkelijke en primaire doel is echter om enkel bescherming te bieden zolang het risico van vervolging of ernstig gevaar aanhoudt. Wanneer de omstandigheden in het land van herkomst of de situatie van een asielzoeker ten goede keren, is bescherming niet meer nodig. De richtlijn asielnormen bevat wel bepalingen over het beëindigen van de status, maar deze worden momenteel niet stelselmatig toegepast.

Voortbouwend op de onmiddellijke prioriteiten die zijn vastgesteld in de Europese migratieagenda heeft de Commissie financiële, juridische<sup>15</sup> en operationele maatregelen genomen om de handhaving van de regels van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te verbeteren, zoals nader geschetst in de mededeling van 10 februari 2016. De Commissie heeft

---

<sup>10</sup> De Commissie heeft op 10 februari 2016 een aanbeveling [C(2016) 871 final] vastgesteld over de door Griekenland te nemen dringende maatregelen in het licht van de hervatting van de Dublinoverdrachten.

<sup>11</sup> Richtlijn 2013/32/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming, PB L 180 van 29.6.2013, blz. 249.

<sup>12</sup> Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, PB L 180 van 29.6.2013, blz. 96.

<sup>13</sup> Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming, PB L 337 van 20.12.2011, blz. 9.

<sup>14</sup> Zo varieerde het erkenningspercentage voor asielzoekers uit Afghanistan in de periode van januari tot en met september 2015 van bijna 100 % in Italië tot 5,88 % in Bulgarije.

<sup>15</sup> De Commissie heeft op 10 februari 2016 in negen inbreukzaken een met redenen omkleed advies aan de betrokken lidstaten vastgesteld wegens niet-omzetting van richtlijnen die deel uitmaken van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel.

met name de twee in september overeengekomen tijdelijke crisisherplaatsingsregelingen voorgesteld, in het kader waarvan de verantwoordelijkheid voor bepaalde asielzoekers van Italië en Griekenland wordt overgedragen naar andere lidstaten.

Deze maatregelen moeten snel en volledig worden uitgevoerd om het hoofd te bieden aan de urgente problemen. De Unie moet er door samenwerking van alle lidstaten en met volledige ondersteuning van de Commissie en de organen van de Unie voor zorgen dat het bestaande rechtskader naar behoren wordt toegepast teneinde de stabiele en ordelijke werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te waarborgen. Terzelfdertijd dient de EU lering te trekken uit de huidige crisis en met het oog op de langere termijn een begin te maken met het verhelpen van de zwakke punten van het systeem. Er zijn dan ook maatregelen nodig om te zorgen voor een menselijk, billijk en efficiënt systeem voor de toekomst.

## **I.2. De structurele tekortkomingen verhelpen: vijf prioriteiten**

In dit verband onderscheidt de Commissie vijf prioritaire gebieden waarop het gemeenschappelijk Europees asielstelsel structureel dient te worden verbeterd.

### *Prioriteiten*

#### a) een duurzaam en billijk stelsel tot stand brengen voor het vaststellen van de voor asielzoekers verantwoordelijke lidstaat

*Doelstelling:* het gemeenschappelijk Europees asielstelsel afstemmen op de aankomst van een groot aantal asielzoekers/vluchtelingen via specifieke punten van binnenkomst en zorgen voor een hoge mate van solidariteit en een billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten door middel van een eerlijke toewijzing van asielzoekers.

*Maatregelen:* de Commissie zal voorstellen om de Dublinverordening te wijzigen door deze te stroomlijnen en met een billijk correctiemechanisme aan te vullen dan wel om tot een nieuw, op een permanente verdeelsleutel gebaseerd systeem te komen.

#### b) Het Eurodac-systeem verbeteren

*Doelstelling:* de toepassing van de Dublinverordening ondersteunen en de bestrijding van irreguliere migratie bevorderen.

*Maatregelen:* de Commissie zal voorstellen om het Eurodac-systeem aan te passen aan de veranderingen in het Dublinmechanisme en het toepassingsgebied ervan breder te maken dan asiel alleen.

#### c) voor een sterkere convergentie van het EU-asielsysteem zorgen

*Doelstelling:* de regels van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel verder versterken en harmoniseren om te zorgen voor een gelijkvormiger behandeling in de EU en voor een beperking van de factoren die de komst naar de EU onnodig stimuleren.

*Maatregelen:* de Commissie komt met voorstellen voor een nieuwe verordening tot vaststelling van één gemeenschappelijke asielprocedure in de EU en tot vervanging van de richtlijn asielprocedures, een nieuwe verordening inzake asielnormen tot vervanging van de richtlijn asielnormen, en gerichte wijzigingen van de richtlijn opvangvoorzieningen.

#### d) secundaire bewegingen binnen de EU voorkomen

*Doelstelling:* waarborgen dat de werking van het Dublinmechanisme niet wordt ontregeld als gevolg van misbruik en asieltoerisme door verzoekers en begunstigen van internationale bescherming.

*Maatregelen:* de Commissie zal strengere procedurele maatregelen opnemen in haar voorstellen uit hoofde van de nieuwe verordeningen inzake asielprocedures en asielnormen, alsook de richtlijn opvangvoorzieningen, teneinde irreguliere bewegingen naar andere lidstaten te ontmoedigen en te bestraffen.

e) een nieuw mandaat voor het asielagentschap van de EU vaststellen

*Doelstelling:* de werking van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en het herziene Dublinverdeelmechanisme bevorderen door op belangrijke gebieden gerichte acties te ontplooiën en voor een meer geharmoniseerde beoordeling van de beschermingsbehoeften in de lidstaten te zorgen.

*Maatregelen:* de Commissie zal voorstellen om het mandaat van het EASO te wijzigen zodat het een nieuwe, nl. beleidsuitvoerende rol kan spelen en zijn operationele rol kan versterken, en ervoor zorgen dat het daarvoor over voldoende financiële en juridische middelen beschikt.

**a) Een duurzaam en billijk stelsel voor het vaststellen van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van asielverzoeken**

De Dublinverordening bevat de criteria en mechanismen aan de hand waarvan kan worden vastgesteld welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming. Deze criteria en mechanismen moeten ervoor zorgen dat asielzoekers snel toegang krijgen tot een asielprocedure en dat een verzoek ten gronde wordt onderzocht door één duidelijk vastgestelde lidstaat. Deze doelstellingen blijven van kracht. Het alternatief – de asielzoeker laten kiezen welke lidstaat zijn verzoek behandelt – zou een aantrekkelijke werking hebben, ook als er wat betreft de opvangvoorzieningen voor asielzoekers en de behandeling van hun verzoeken sprake zou zijn van een volledig gelijk speelveld tussen de lidstaten. Ook zou het alternatief niet leiden tot solidariteit of een billijke verdeling van de verantwoordelijkheid. Het Verdrag voorziet in de mogelijkheid van dergelijke criteria en mechanismen.

De Commissie wil zo spoedig mogelijk een voorstel presenteren om het Dublinsysteem te hervormen. In deze fase dient nader te worden gekeken naar twee belangrijke opties om de methode voor het bepalen van de verantwoordelijkheid in het kader van het Dublinsysteem te hervormen. Bij beide opties dienen de lidstaten van eerste binnenkomst alle migranten te identificeren en te registreren, alsook hun vingerafdrukken te nemen en degenen die geen bescherming nodig hebben, te doen terugkeren. Bovendien dient bij beide opties te worden overwogen om, ten teken van solidariteit, EU-middelen beschikbaar te stellen. Aangezien beide opties erop zijn gericht het hoofd te bieden aan situaties van massale toestroom, zou ook kunnen worden overwogen om de richtlijn tijdelijke bescherming in te trekken<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001, PB L 212 van 7.8.2001. Op dit EU-asielinstrument, dat kan worden geactiveerd als er een massale toevloed is van personen die internationale bescherming nodig hebben, is nog nooit een beroep gedaan; dit komt hoofdzakelijk doordat er geen verplicht solidariteitsmechanisme is ingebouwd voor een billijke verdeling van de verantwoordelijkheid over de lidstaten.

- *Optie 1: het huidige systeem aanvullen met een billijk correctiemechanisme*

Bij deze optie zouden de huidige criteria voor de toewijzing van de verantwoordelijkheid hoofdzakelijk worden gehandhaafd, maar zou het systeem worden aangevuld met een billijk correctiemechanisme, op basis van een verdeelsleutel, waarbij onder bepaalde voorwaarden aanpassingen mogelijk zijn. De toewijzing van verantwoordelijkheid op asielgebied zou in dit geval gekoppeld blijven aan de inachtneming door de lidstaten van hun verplichtingen wat de bescherming van de buitengrens betreft, maar in situaties waarbij zich een massale instroom via afzonderlijke lidstaten voordoet, zou doeltreffender kunnen worden opgetreden en zouden de lasten tussen de lidstaten billijker worden verdeeld. Het correctiemechanisme zou kunnen worden gecombineerd met wijzigingen van de Dublinverordening om procedures doeltreffender te maken, met name door de clausules inzake de beëindiging van de verantwoordelijkheid te schrappen.

Het aanvullende correctiemechanisme zou kunnen worden afgeleid van de crisishervestigingsregeling die de Commissie in september 2015 heeft voorgesteld<sup>17</sup>; deze regeling zou in werking treden wanneer de toepassing van de Dublinverordening in gevaar dreigt te komen door extreme druk die wordt gekenmerkt door een grote en onevenredige toestroom van derdelanders waardoor aan het asielstelsel van een lidstaat hoge eisen worden gesteld. Er zou kunnen worden overwogen of de inwerkingtreding van het aanvullende mechanisme ook dient te worden gekoppeld aan de voorafgaande activering van de operationele buitengrensondersteuning door de toekomstige Europese grens- en kustwacht<sup>18</sup>.

Om doeltreffende ondersteuning te bieden aan een lidstaat die te maken heeft met een significante toestroom van migranten, zou kunnen worden overwogen om het in 2015 door de Commissie voorgestelde aanvullende mechanisme aan te passen. Ter correctie van significante onbillijkheid bij de verdeling tussen de lidstaten zou met name tot herplaatsing kunnen worden overgaan zodra in een lidstaat een vooraf vastgesteld maximaal aantal asielzoekers wordt bereikt. Een dergelijke drempel zou bijvoorbeeld zodanig kunnen worden gedefinieerd dat het alleen tot herplaatsing komt als het aantal aan een bepaalde lidstaat toegewezen asielzoekers beduidend groter is dan het geval zou zijn als asielzoekers op basis van objectieve criteria over de EU zouden worden verdeeld. Een andere aanpassing zou kunnen inhouden dat elke verzoeker van wie redelijkerwijs kan worden aangenomen dat hem internationale bescherming zal worden verleend<sup>19</sup>, voor herplaatsing in aanmerking komt, ook als de betrokkene een nationaliteit heeft met een erkenningspercentage van minder dan 75 %.

- *Optie 2: een nieuw stelsel voor de toewijzing van asielverzoeken op basis van een verdeelsleutel*

Bij een nieuw stelsel voor de toewijzing van asielverzoeken in de EU zou de verantwoordelijkheid in de meeste gevallen niet meer worden bepaald aan de hand van de lidstaat van eerste verzoek of irreguliere binnenkomst. In plaats daarvan zou de verantwoordelijkheid hoofdzakelijk worden toegewezen aan de hand van een verdeelsleutel op basis van de relatieve grootte, welvaart en absorptiecapaciteit van de lidstaten<sup>20</sup>. Deze

---

<sup>17</sup> COM(2015) 450 final.

<sup>18</sup> COM(2015) 671 final.

<sup>19</sup> Bijvoorbeeld alle verzoekers die niet uit een door de EU als veilig aangemerkt land komen.

<sup>20</sup> Hoewel de verdeelsleutel zou kunnen worden toegepast overeenkomstig de huidige en de voorgestelde herplaatsingsregelingen, zou verder kunnen worden nagedacht over de opzet van de sleutel, met name wat



aanpak zou een fundamentele wijziging van het huidige systeem inhouden. Bepaalde criteria – met name familie- of afhankelijkheidsrelaties, de belangen van het kind en het bezit van een visum of verblijfstitel – zouden echter, net als nu, prevaleren boven de toepassing van de verdeelsleutel en kunnen leiden tot een overeenkomstige vermindering van het op grond van de sleutel aan de lidstaat toebedeelde aantal. Bovendien zou, wanneer de verantwoordelijkheid van een bepaalde lidstaat eenmaal definitief is vastgesteld, enkel deze lidstaat verantwoordelijk blijven voor de behandeling van het verzoek van de betrokkene; hierdoor worden verzoekers van secundaire bewegingen weerhouden en kunnen procedures korter en doeltreffender worden gemaakt.

Anders dan bij optie 1 zouden de meeste verzoekers rechtstreeks, op basis van de verdeelsleutel, worden toegewezen aan een andere lidstaat wanneer zij ergens in de EU een verzoek indienen. De lidstaten waar het eerste verzoek wordt ingediend, zijn echter verantwoordelijk voor de behandeling van de asielverzoeken van asielzoekers die bijvoorbeeld afkomstig zijn uit door de EU als veilig aangemerkte landen van herkomst, om te bevorderen dat zij snel terugkeren en om te blijven appelleren aan de plicht van de betrokken lidstaten om de buitengrens te beschermen. Er zijn verschillende varianten op deze optie mogelijk, waarbij de lidstaat waar het verzoek wordt ingediend, meer of minder verantwoordelijkheid draagt om te verifiëren of de voorrangscriteria van toepassing zijn, bv. doordat de verzoeker verwanten heeft in een andere lidstaat. Zo zou deze verificatie kunnen worden verricht door de lidstaat waar het verzoek is ingediend, maar die verificatie zou ook enkel kunnen plaatsvinden in de lidstaat waaraan de betrokkene is toegewezen op grond van de verdeelsleutel.

- *Een perspectief op lange termijn*

Zoals reeds is opgemerkt in de Europese migratieagenda zou op de langere termijn kunnen worden overwogen om verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken van het nationale naar het EU-niveau over te hevelen. Hiertoe zou het EASO bijvoorbeeld kunnen worden omgevormd tot een EU-orgaan dat beslissingen in eerste aanleg neemt, met nationale afdelingen in elke lidstaat; op EU-niveau zou een beroepsinstantie in het leven kunnen worden geroepen. Bij een dergelijke aanpak zouden de lidstaten verantwoordelijk blijven voor de opvang van asielzoekers en erkende vluchtelingen, die zouden worden toegewezen aan de hand van een verdeelsleutel als hierboven bedoeld.

Dit zou leiden tot één gecentraliseerd besluitvormingsproces, in eerste aanleg en in beroep; op EU-niveau zou een volledige harmonisering van de procedures gewaarborgd zijn alsmede een consistente beoordeling van de behoefte aan bescherming. Tegelijkertijd zou de spreiding van asielzoekers over de lidstaten op basis van een verdeelsleutel zorgen voor een eerlijke verdeling van de zorgverantwoordelijkheid. Dit zou niet alleen een grote institutionele reorganisatie vereisen; voor de behandeling van de bijzonder grote aantallen verzoeken die momenteel door de autoriteiten van de lidstaten worden verwerkt, zouden ook aanzienlijke middelen moeten worden toegewezen aan deze nieuwe EU-asielorganen<sup>21</sup>. Op de korte of middellange termijn is een dergelijk vérstrekkende oplossing moeilijk voorstelbaar.

---

betreft de mate waarin rekening dient te worden gehouden met criteria als de vluchtelingenpopulatie in de lidstaten, werkloosheidspercentages en andere inspanningen die worden geleverd, zoals hervestiging.

<sup>21</sup> In 2015 werden er 1,3 miljoen verzoeken ingediend in de EU.

### **b) Het Eurodac-systeem verbeteren**

Het Eurodac-systeem en de in die database opgeslagen vingerafdrukken worden door de lidstaten gebruikt om aan te tonen dat een verzoeker om internationale bescherming of irreguliere migrant zich vóór zijn aankomst in een bepaalde lidstaat in een andere lidstaat bevond, met het oog op de toepassing van de Dublinverordening. De Commissie zal voorstellen het Eurodac-systeem in overeenstemming te brengen met de veranderingen in het Dublinmechanisme, teneinde te waarborgen dat het systeem de vingerafdrukken verschaft die nodig zijn voor de werking ervan.

Bovendien is het van belang het gebruik van Eurodac niet te beperken tot asieldoelinden, gelet op de moeite die de lidstaten hebben om doeltreffend toezicht te houden op de irreguliere binnenkomsten via de buitengrenzen en de daaropvolgende bewegingen. Eurodac kan worden gebruikt om de capaciteit van de lidstaten om de bewegingen van irreguliere migranten in de EU te volgen, aanzienlijk te bevorderen door vingerafdrukken onder alle categorieën op te slaan en vergelijkingen met alle opgeslagen gegevens mogelijk te maken.

De Commissie zal voorstellen om het toepassingsgebied van Eurodac uit te breiden, teneinde bij te dragen tot de bestrijding van irreguliere migratie, door toe te staan dat het systeem wordt gebruikt ter bevordering van de terugkeer van irreguliere migranten. Zo zal Eurodac worden gebruikt als middel om migranten sneller te identificeren en van nieuwe documenten te voorzien; ook zal Eurodac het mogelijk maken om de kans op onderduiken beter te beoordelen, waardoor de terugkeer- en overnameprocedures doeltreffender kunnen verlopen.

Zoals uiteengezet in haar mededeling over krachtigere en slimmere informatiesystemen voor grenzen en veiligheid<sup>22</sup>, zal de Commissie tevens, in het kader van de algehele evaluatie van het huidige stelsel, de lacunes inventariseren die op de langere termijn moeten worden aangepakt door bepaalde technische functionaliteiten van het systeem te ontwikkelen, zoals het eventuele gebruik van andere biometrische identificatiekenmerken, met inachtneming van de normen inzake gegevensbescherming.

### **c) Sterkere convergentie en een echt gemeenschappelijk EU-asielstelsel**

Meer algemeen wil de Commissie voorstellen de procedures in de EU volledig te harmoniseren door de huidige richtlijn asielprocedures om te vormen tot een **nieuwe verordening tot vaststelling van één gemeenschappelijke asielprocedure in de EU**, ter vervanging van de zeer uiteenlopende regelingen in de lidstaten; hierdoor zou het minder aantrekkelijk worden om naar de EU te komen of zich binnen de EU te verplaatsen. Na overleg met de lidstaten en belanghebbenden wil de Commissie nieuwe regels voorstellen, ter vervanging van de huidige, discretionaire regels, inzake belangrijke aspecten van de asielprocedure, zoals de regels inzake ontvankelijkheid, het gebruik van versnelde en grensprocedures, de behandeling van achtereenvolgende verzoeken, en het recht om op het grondgebied te blijven. Een wezenlijk kenmerk van een dergelijke gemeenschappelijke procedure wordt de harmonisering van de maximale duur van de procedure, zowel in eerste aanleg als in beroep.

Een kritiek aspect van een gemeenschappelijke aanpak betreft het gebruik van "veilig land"-mechanismen. In september 2015 stelde de Commissie een verordening tot vaststelling van

---

<sup>22</sup> COM(2016) 205 final.

een gemeenschappelijke EU-lijst van veilige landen van herkomst<sup>23</sup> voor ter bevordering van een snelle behandeling van verzoeken van personen uit deze landen. Het is van belang dat deze verordening onverwijld door het Europees Parlement en de Raad wordt vastgesteld. De doelstelling is op EU-niveau geleidelijk tot een volledig geharmoniseerde lijst van veilige landen van herkomst te komen, op basis van voorstellen van de Commissie, waarbij voorrang wordt gegeven aan de opname van derde landen waaruit een significant aantal verzoekers afkomstig is. Voorts wil de Commissie voorstellen om de procedurele consequenties van de toepassing van het mechanisme van veilige landen van herkomst te harmoniseren en een einde te maken aan de huidige discretionaire bevoegdheid om dit mechanisme al dan niet te benutten.

Wat betreft het mechanisme van veilige derde landen, op grond waarvan bepaalde verzoeken niet-ontvankelijk kunnen worden verklaard als bescherming in een derde land mogelijk zou zijn, moedigde de Commissie in haar mededeling van 10 februari 2016 alle lidstaten aan om de toepassing ervan in hun nationale wetgeving te regelen en te vereisen. Ook wil de Commissie een meer geharmoniseerd gebruik hiervan in de EU voorstellen, met volledige inachtneming van de internationale verplichtingen die zijn vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de EU en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) en het Verdrag van Genève, om ervoor te zorgen dat het in alle lidstaten op dezelfde wijze wordt toegepast en om een mechanisme voor de vaststelling van een EU-lijst van veilige derde landen vast te stellen.

Bovendien moet worden gewaarborgd dat verzoekers het soort bescherming wordt verleend waarop zij recht hebben (vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming), maar slechts voor zolang dit nodig is, en dat hen een meer geharmoniseerd pakket rechten wordt toegekend, met volledige inachtneming van het Verdrag van Genève en het EVRM. De Commissie wil dan ook na raadpleging van de lidstaten voorstellen om **de huidige richtlijn asielnormen te vervangen door een verordening met uniforme regels inzake de procedures en rechten die moeten worden geboden aan personen die internationale bescherming genieten**. Een aantal van de te verlenen rechten zou kunnen overeenkomen met de regeling die in elke lidstaat geldt voor onderdanen van andere derde landen of voor onderdanen van die lidstaat. De Commissie zal echter met volledige inachtneming van de grondrechten en internationale normen zorgvuldig onderzoeken of het nodig is bepaalde rechten aan te passen om onnodig stimulerende factoren en secundaire bewegingen te beperken. Ook wil de Commissie het verschil verduidelijken tussen de vluchtelingenstatus en de status van subsidiaire bescherming, en beter onderscheid maken tussen de respectieve rechten die aan deze statussen zijn verbonden.

Voorts zullen in die verordening maatregelen worden opgenomen om te waarborgen dat er een stelselmatige en geregelde controle wordt verricht, zeker in de eerste jaren nadat een beschermende status is verleend, en dat voordat een persoon de langetermijnverblijfstatus wordt verleend, verlenging van de verblijfstitel wordt gekoppeld aan de bevestiging dat bescherming nog steeds nodig is, de actuele situatie in het land van herkomst van de betrokkene en diens actuele persoonlijke omstandigheden in aanmerking nemend. Momenteel beschikken slechts enkele lidstaten over een dergelijk systeem voor regelmatige statusevaluatie. Er zou kunnen worden overwogen om regelmatig na te gaan of personen die subsidiaire bescherming genieten, hier nog behoefte aan hebben, aangezien deze status per definitie eerder tijdelijk van aard is.

---

<sup>23</sup> COM(2015) 240 final.

Ook zal worden voorgesteld om de regels inzake identiteitsdocumenten voor personen die internationale bescherming genieten, verder te harmoniseren. Bovendien kunnen op de langere termijn initiatieven worden ontplooid om de onderlinge erkenning van de in de verschillende lidstaten toegekende bescherming te bevorderen, hetgeen de basis zou kunnen zijn voor een kader voor de overdracht van bescherming.

Ook zal worden voorgesteld, na overleg met de lidstaten, **veranderingen in de richtlijn opvangvoorzieningen**<sup>24</sup> aan te brengen met het oog op maximale harmonisering tussen de lidstaten. Het is van kritiek belang om de behandeling van asielzoekers in de EU verder te harmoniseren – niet alleen om een menselijke behandeling te garanderen, maar ook om het minder aantrekkelijk te maken om naar Europa te komen en binnen Europa door te reizen naar andere lidstaten. Als eerste stap heeft de Commissie het EASO verzocht om gemeenschappelijke technische normen en richtsnoeren te ontwikkelen voor de opvangstelsels van de lidstaten, in samenwerking met een nieuw netwerk van asielopvanginstanties in de EU en het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten. Deze nieuwe normen zullen ook dienen als referentiepunt ter vereenvoudiging van het toezicht.

**d) Secundaire bewegingen binnen de EU voorkomen**

De Commissie wil een waaier van maatregelen voorstellen, die het hele asielaquis bestrijken, om te voorkomen dat de werking van het stelsel wordt verstoord door secundaire bewegingen van asielzoekers en personen die internationale bescherming genieten naar de lidstaat van hun keus.

Er zou moeten worden voorzien in evenredige sancties voor verzoekers die niet in de verantwoordelijke lidstaat blijven. Andere lidstaten zouden ondergedoken asielzoekers moeten terugsturen naar de verantwoordelijke lidstaat, waar hun zaak zou worden behandeld volgens een versnelde procedure waarbij zij niet automatisch het recht zouden hebben om in afwachting van een beroepsprocedure te blijven, onverminderd het beginsel van non-refoulement en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte. Voorts zou een verzoeker die al eens is ondergedoken, of dit vermoedelijk zal proberen, moeten worden ondergebracht in een daartoe aangewezen gebied in de lidstaat, of zo nodig worden vastgehouden, en zouden materiële opvangvoorzieningen zoveel mogelijk in natura kunnen worden verstrekt. Daarnaast zouden de bepalingen in het acquis op grond waarvan het feit dat een verzoeker niet zo snel mogelijk een verzoek heeft ingediend, hoewel hij hier wel degelijk de gelegenheid toe had, wordt betrokken bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van het verzoek, kunnen worden uitgebreid en versterkt. Hierdoor zou het feit dat een persoon de verantwoordelijke lidstaat op irreguliere wijze heeft verlaten, in aanmerking kunnen worden genomen bij de behandeling van diens asielverzoek.

Teneinde secundaire bewegingen van personen die internationale bescherming genieten, te voorkomen, zouden de in de richtlijn asielnormen vervatte bepalingen over verplichtingen inzake informatie, samenwerking en verslaglegging worden aangescherpt (wat betreft asielzoekers). Er zal duidelijk worden bepaald dat vluchtelingen uitsluitend in aanmerking komen voor rechten en voordelen in de lidstaat die hen bescherming heeft verleend en waar

---

<sup>24</sup> Richtlijn 2013/33/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van normen voor de opvang van verzoekers om internationale bescherming, PB L 180 van 29.6.2013, blz. 96.

zij verplicht zijn te blijven. Verder zal de Dublinverordening worden aangepast om de lidstaten ertoe te verplichten de personen die internationale bescherming genieten, terug te nemen als de betrokkenen ertoe gehouden zijn in de lidstaat te blijven die hen deze bescherming heeft verleend. Het feit dat een persoon het grondgebied van die lidstaat op irreguliere wijze heeft verlaten, zou een grond kunnen zijn om over te gaan tot herziening van diens status.

Hoewel de vereisten van het Handvest van de grondrechten volledig in acht zullen worden genomen, zullen de rechten die samenhangen met de asielprocedure, waaronder de materiële opvangvoorzieningen, uitsluitend worden verleend voor zover er sprake is van registratie, vingerafdrukken, aanwezigheid en verblijf in de verantwoordelijke lidstaat. De voorschriften inzake het informeren van verzoekers omtrent hun verplichting om bij aankomst in de EU zo snel mogelijk om asiel te verzoeken en in de verantwoordelijke lidstaat te blijven, zullen worden verscherpt. De regels inzake de plicht van verzoekers om samen te werken met en zich te melden bij de autoriteiten zullen ook worden verscherpt en voor verzoekers met een groot onderduikrisico zullen specifieke maatregelen worden genomen, waaronder de toepassing van procedures voor versnelde behandeling. Voorts zullen gemeenschappelijke EU-regels worden voorgesteld inzake de aan asielzoekers af te geven documenten waarin hun identiteit wordt bevestigd en duidelijk wordt verklaard dat zij in beginsel niet het recht hebben om naar een andere lidstaat te gaan. Hoewel de lidstaten de mogelijkheid zouden kunnen behouden om verzoekers te voorzien van een reisdocument als er ernstige humanitaire redenen zijn die tot aanwezigheid in een andere lidstaat nopen, dienen de wettelijke bepalingen te worden verduidelijkt om te waarborgen dat reisdocumenten uitsluitend in dergelijke uitzonderingsgevallen mogen worden afgegeven.

Ook de **richtlijn langdurig ingezetenen**<sup>25</sup> zal worden gewijzigd, om ervoor te zorgen dat de periode van vijf jaar waarna personen die internationale bescherming genieten, voor de status van langdurig ingezetene in aanmerking zouden komen, telkens opnieuw ingaat wanneer de betrokkene het grondgebied verlaat van de lidstaat die bescherming heeft verleend.

In algemene zin zouden de lidstaten ertoe moeten worden verplicht om te voorzien in doeltreffende, afschrikkende en evenredige sancties voor irreguliere secundaire bewegingen.

e) **Een nieuw mandaat voor het asielagentschap van de EU**

De Commissie zal voorstellen het EASO een sterker mandaat te geven, zodat het een nieuwe **rol op het gebied van beleidsuitvoering en een sterkere operationele rol** kan spelen waardoor **het gemeenschappelijk Europees asielstelsel naar behoren functioneren kan**.

Het agentschap zou in nauwe samenwerking met de Commissie en onverminderd de verantwoordelijkheid van deze laatste als hoedster van de Verdragen, verantwoordelijk zijn voor een **specifiek evaluatiemechanisme** inzake het toezicht op de naleving door de lidstaten van de asielnormen die voor de goede werking van het Dublinsysteem van bijzonder belang zijn. Daarbij gaat het met name om normen op het gebied van opvangvoorzieningen, toegang tot asielprocedures en essentiële waarborgen. Dit houdt in dat in alle landen toezicht zou worden gehouden op de situatie aldaar en maatregelen worden vastgesteld die de lidstaten moeten nemen om de bestaande tekortkomingen te verhelpen. Waar individueel optreden

---

<sup>25</sup> Richtlijn 2011/51/EU van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2011 tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG van de Raad teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten, PB L 132 van 19.5.2011, blz. 1.

door de lidstaten onvoldoende zou zijn om de situatie aan te pakken, zou het agentschap meer steun kunnen verlenen. Er zou ook in maatregelen worden voorzien voor het geval de betrokken lidstaat nalaat de juiste maatregelen te nemen, zodat lidstaten of asielzoekers zo min mogelijk geneigd zullen zijn de regels te negeren. Indien het agentschap op grond van een gemotiveerde beoordeling van de situatie vaststelt dat de betrokken lidstaat geen of onvoldoende maatregelen heeft genomen, zou de Commissie de bevoegdheid kunnen krijgen om via uitvoeringshandelingen de betrokken lidstaat te verplichten om, met inachtneming van de aanbevelingen van het agentschap, operationele maatregelen te nemen.

Een andere cruciale taak van het agentschap zou erin bestaan **ervoor te zorgen dat verzoeken om internationale bescherming in de EU uniformer worden beoordeeld**, aan de hand van de criteria van de richtlijn asielnormen. Het zou de bedoeling zijn de bestaande verschillen tussen de percentages ingewilligde asielverzoeken te verminderen door regelmatig gedetailleerde, op een gemeenschappelijke analyse gebaseerde richtsnoeren uit te brengen voor de benadering van asielzoekers uit bepaalde landen van herkomst, zonder afbreuk te doen aan het individuele onderzoek van elk verzoek. Dergelijke richtsnoeren zouden moeten worden goedgekeurd door de raad van bestuur en door de lidstaten worden toegepast. Met een verslagleggingsmechanisme zou gemakkelijker kunnen worden beoordeeld of de lidstaten daadwerkelijk rekening houden met de richtsnoeren van het agentschap. Met steun van de Commissie en het Nederlandse voorzitterschap loopt het EASO momenteel vooruit op deze aanpak door de deskundigen van de lidstaten te coördineren bij het opstellen van gemeenschappelijke richtsnoeren voor de beoordeling van Afghaanse asielverzoeken. Bovendien zou een case-auditingsysteem worden ingevoerd om toezicht te houden op de kwaliteit van de asielbesluiten van de lidstaten, evenals op de inachtneming van deze richtsnoeren.

Voorts zou het agentschap ermee worden belast om aan de hand van bewijzen te beoordelen of derde landen voldoen aan de criteria voor aanwijzing als veilig derde land of veilig derde land van herkomst, en zou het aan de Commissie adviezen kunnen uitbrengen ten behoeve van een geharmoniseerde aanpak.

Het agentschap is ook de aangewezen instantie voor **de uitvoering van de verdelingsregeling** in het kader van een hervormd Dublinsysteem, ongeacht de gekozen optie. Dit zou inhouden dat de verdeling van asielzoekers over de respectieve lidstaten plaatsvindt volgens een verdeelsleutel, via een mechanisme dat het agentschap geen discretionaire bevoegdheid laat.

Naar analogie van het model van de voorgestelde grens- en kustwacht zou het agentschap, ook uit eigen beweging, moeten kunnen interveniëren ten behoeve van lidstaten die niet de nodige corrigerende maatregelen hebben genomen of die met een **noodsituatie** te maken hebben. De interventies van het agentschap zouden met name bestaan in hulp bij de behandeling van zaken en steun in verband met opvang. Dergelijke interventies zouden zeer goed moeten worden afgestemd op de interventies van de voorgestelde Europees grens- en kustwacht en kunnen in veel gevallen dezelfde aanleiding hebben. Het agentschap zou moeten kunnen beschikken over een snel inzetbare reservepool van deskundigen, waaraan de lidstaten moeten bijdragen. Deze deskundigen zouden op zeer korte termijn kunnen worden ingezet als noodmaatregelen zijn vereist.

**Het agentschap zou voldoende financiële middelen en juridische instrumenten moeten krijgen**, zodat het zijn toegenomen taken doeltreffend kan uitvoeren, onder meer op het

gebied van crisispreventie en -beheer. Acties van het EASO zouden volledig moeten worden afgestemd op andere steunmaatregelen voor lidstaten die onder buitengewone druk staan, onder meer in het kader van het door de Commissie voorgestelde nieuwe mechanisme voor het verlenen van humanitaire bijstand in de EU<sup>26</sup>.

## **II. ZORGEN VOOR EN VERBETEREN VAN VEILIGE EN LEGALE MIGRATIEROUTES**

Een intelligent migratiebeheer vereist niet alleen een krachtig beleid inzake illegale migratiestromen dat tevens bescherming biedt aan wie dat nodig heeft, maar ook een proactief beleid dat voor duurzame, transparante en toegankelijke legale mogelijkheden zorgt. In overeenstemming met de mondiale agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling houdt dit de erkenning in van zowel de positieve bijdrage van migranten aan inclusieve groei als het multidimensionale karakter van migratie, dat om een samenhangend en alomvattend antwoord vraagt.

Enerzijds zijn er meer legale mogelijkheden nodig om mensen die internationale bescherming behoeven, de gelegenheid te bieden op een ordelijke, georganiseerde, veilige en waardige wijze de EU binnen te komen, en om bij te dragen tot het redden van levens en tevens irreguliere migratie tegen te gaan en het bedrijfsmodel van mensensmokkelaars te vernietigen. Tegelijkertijd moet niet alleen de EU in haar geheel meer verantwoordelijkheid voor bescherming gaan dragen, maar de internationale gemeenschap evenzeer, aangezien deze verantwoordelijkheid thans op mondiaal niveau ongelijk is verdeeld.

Anderzijds heeft de EU een proactiever arbeidsmigratiebeleid nodig om de vaardigheden en talenten aan te trekken die nodig zijn voor de aanpak van de demografische problemen en tekorten aan vaardigheden en aldus bij te dragen aan economische groei en de houdbaarheid van ons socialezekerheidsstelsel. Meer in het algemeen moet de EU deze gelegenheid te baat nemen om het algemene kader voor legale migratie en arbeidsmigratie te evalueren en te verbeteren.

Zoals in de mededeling over het Europees semester 2016<sup>27</sup> wordt benadrukt, is bovendien de effectieve integratie van legaal in de Europese Unie verblijvende derdelanders van essentieel belang, zowel in het licht van de recente problemen als gevolg van de vluchtelingen crisis als in het licht van de bestaande en toekomstige problemen op het gebied van migratie. De Commissie is voornemens om op basis van het al op EU-niveau verrichte werk haar inspanningen inzake de integratie van derdelanders op te voeren. Daartoe zal zij een voorstel doen voor een EU-actieplan inzake integratie. Met het oog op de ondersteuning van de lidstaten zal het actieplan maatregelen schetsen inzake de voor integratie meest relevante beleidsterreinen, zoals onderwijs, arbeidsmarktintegratie (met inbegrip van ondernemerschap), sociale inclusie en non-discriminatie. Er zal een indicatie van de beschikbare EU-middelen worden gegeven.

Ten slotte zal de EU haar samenwerking moeten versterken met belangrijke derde landen van herkomst om te zorgen voor een beter en breder beheer van migratie en mobiliteit.

---

<sup>26</sup> Voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de verstrekking van noodhulp binnen de Unie, COM(2016) 115 final.

<sup>27</sup> COM(2016) 95 final.

## **II.1. Naar een beter beheerde aanpak van de bescherming van vluchtelingen in de EU – een gestructureerd systeem van hervestiging**

Met de ontwikkeling van een gestructureerd systeem van hervestiging begint de Commissie niet van nul af aan. Zij heeft al eerder heeft gepleit voor een EU-brede aanpak, naar aanleiding waarvan de lidstaten zijn overeengekomen om in de periode 2015-16 door tussenkomst van de UNHCR 22 504 vluchtelingen te hervestigen uit vluchtelingenkampen in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en de Hoorn van Afrika. Zoals aangekondigd in de tussen de lidstaten en Turkije overeengekomen verklaring van 18 maart<sup>28</sup> is er een mechanisme ingevoerd dat in plaats van de irreguliere en gevaarlijke overstek van migranten van Turkije naar de Griekse eilanden de legale mogelijkheid biedt van hervestiging vanuit Turkije in de EU. Voor iedere Syriër die naar Turkije wordt teruggebracht, zal een andere Syriër vanuit Turkije in de EU worden hervestigd. Van de kant van de EU zal de hervestiging in het kader van dit mechanisme in eerste instantie plaatsvinden door de toezeggingen na te komen die in het kader van de bovengenoemde EU-brede aanpak zijn gedaan. Van de oorspronkelijke 22 504 hervestigingsplaatsen resteren er nog 18 000. De Commissie heeft voorgesteld om 54 000 plaatsen die voor herplaatsing waren bedoeld, nu ook beschikbaar te stellen voor de hervestiging van Syrische vluchtelingen uit Turkije in de EU<sup>29</sup> ingeval er nog meer behoefte aan hervestiging is. Tegelijkertijd werken lidstaten op dit moment samen aan de invoering van de regeling voor toelating op humanitaire gronden van Syrische vluchtelingen die nu in Turkije verblijven. Zodra de illegale grensoverschrijdingen tussen Turkije en de EU zijn afgelopen of op zijn minst substantieel en blijvend verminderd zijn, zal deze regeling van kracht worden. De lidstaten van de EU zullen op vrijwillige basis aan deze regeling bijdragen.

Op basis van deze bestaande initiatieven zal de Commissie een **kader voor het EU-beleid op het gebied van hervestiging voorstellen** dat in een gemeenschappelijk plan voorziet voor de veilige en legale binnenkomst in de EU van personen die bescherming behoeven. Volgens dit voorstel zal een horizontaal mechanisme worden ingevoerd voor gerichte EU-initiatieven inzake hervestiging, door de vaststelling van gemeenschappelijke EU-regels met betrekking tot toelating en verspreiding, de aan hervestigde personen toe te kennen status en financiële ondersteuning, alsook met betrekking tot maatregelen om secundaire bewegingen tegen te gaan. Dergelijke initiatieven op EU-niveau kunnen een algemene strekking hebben en een betere wereldwijde hervestiging nastreven, of hervestiging bevorderen vanuit een bepaald derde land of een bepaalde regio, eventueel in samenhang met bepaalde voorwaarden inzake doeltreffende samenwerking op het gebied van migratiebeheer (bijv. de vermindering van het aantal personen dat op eigen initiatief EU-lidstaten binnenkomt, of instemming met of verbetering van de uitvoering van overnameovereenkomsten). Een dergelijk mechanisme kan worden geactiveerd door middel van uitvoeringshandelingen, die moeten worden goedgekeurd op grond van objectief vastgestelde criteria (bv. doelstellingen van de UNHCR inzake wereldwijde hervestiging).

De overkoepelende doelstelling van het hervestigingsbeleid van de EU moet erin bestaan dat zij een billijk deel voor haar rekening neemt van de mondiale verantwoordelijkheid vluchtelingen van waar ook ter wereld een veilig toevluchtsoord te bieden. Dit is een gedeelde verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap in haar geheel en zal

---

<sup>28</sup> SN 38/16.

<sup>29</sup> COM(2016) 171 final.



alleen tot een passende en duurzame oplossing leiden wanneer alle internationale actoren gezamenlijk en vastberaden te werk gaan. In dat verband moet de EU haar steun voor en deelname aan internationale initiatieven inzake mondiale problemen op het gebied van migratie en vluchtelingen, zoals hervestigingsprogramma's van de UNHCR<sup>30</sup>, opvoeren, maar ook aandringen op meer toezeggingen binnen andere internationale kaders, zoals de G20. Daartoe heeft de EU een gestructureerd gemeenschappelijk systeem nodig om in Europa stelselmatiger tot gezamenlijke hervestigingsinspanningen te komen. Dit zal de EU in staat stellen om het goede voorbeeld te geven en duidelijk en concreet laten zien dat Europa solidair is met de internationale gemeenschap.

Ook moeten de lidstaten erover nadenken hoe personen die internationale bescherming behoeven meer mogelijkheden kunnen krijgen om legaal een land binnen te komen. Regelingen voor vluchtelingen, zoals die inzake hervestiging en toelating op humanitaire gronden, moeten worden aangevuld door bestaande standaardregelingen voor de toelating van algemene categorieën (zoals studenten, onderzoekers of werknemers) toegankelijker te maken voor vluchtelingen, en reeds bestaande initiatieven moeten volledig worden ondersteund. Andere initiatieven, zoals **particuliere sponsoring**, waarbij particuliere groepen of organisaties de sponsoring en ondersteuning bij vestiging van personen die bescherming nodig hebben, voor hun rekening nemen, kunnen ook een belangrijke bijdrage leveren aan de verruiming van de legale mogelijkheden tot binnenkomst. Particuliere sponsoring kan verschillende vormen aannemen, variërend van beurzen voor studenten en universiteitsmedewerkers tot integratiesteun voor gesponsorde gezinsleden. Particuliere sponsoring biedt niet alleen meer mogelijkheden tot legale binnenkomst, maar zorgt er ook voor dat het publiek beter is geïnformeerd en vluchtelingen meer steun biedt, en scheidt een gastvrijer klimaat, aangezien er meestal lokale gemeenschappen bij betrokken zijn. Deze benadering moet daarom worden aangemoedigd door de ontwikkeling van beste praktijken op EU-niveau, naar het voorbeeld van de modellen en de ervaringen van andere derde landen. Lidstaten worden ook aangemoedigd om ten volle gebruik te maken van andere legale mogelijkheden voor personen die bescherming nodig hebben, zoals vergunningen op humanitaire gronden. De Commissie zal nagaan hoe een gecoördineerde Europese aanpak ook in dit opzicht kan worden bevorderd.

## II.2. Een verstandiger en goed beheerd migratiebeleid

In de afgelopen 13 jaar heeft de EU een breed scala aan instrumenten ontwikkeld inzake de toelating van verschillende categorieën legale migranten. De "blauwekaartrichtlijn" en de richtlijn inzake overplaatsingen binnen een onderneming<sup>31</sup> scheppen een juridisch kader voor hooggekwalificeerde migranten; de herziene richtlijn inzake studenten en onderzoekers<sup>32</sup> bevordert de toelating en de mobiliteit binnen de EU voor buitenlandse studenten en onderzoekers en biedt hun een verblijfsrecht voor negen maanden om een baan te zoeken of een bedrijf op te richten; de richtlijn inzake seizoenarbeiders<sup>33</sup> – die de lidstaten later dit jaar volledig moeten hebben omgezet – regelt de toegang en het tijdelijke verblijf van

---

<sup>30</sup> Met name de bijeenkomst op hoog niveau van de UNHCR op 30 maart 2016 in Genève inzake het mondiaal delen van de verantwoordelijkheid om juridische wegen te vinden voor de toelating van Syrische vluchtelingen, de allereerste wereldtop over humanitaire hulp op 23 en 24 mei 2016 in Istanboel en de AVVN-top over de aanpak van grootschalige bewegingen van vluchtelingen en migranten, die op 19 september 2016 in New York wordt gehouden.

<sup>31</sup> Respectievelijk Richtlijn 2009/50/EG en Richtlijn 2014/66/EU.

<sup>32</sup> In 2015 heeft de medewetgever politieke overeenstemming over de herschikkingsrichtlijn bereikt. De formele aanneming vindt plaats in de eerste helft van 2016.

<sup>33</sup> Richtlijn 2014/36/EU.

seizoenarbeiders, zodat circulaire migratie wordt bevorderd en deze bijzonder kwetsbare categorie werknemers wordt beschermd. Bovendien voorziet de richtlijn inzake de gecombineerde vergunning<sup>34</sup> in één enkele vergunning die tegelijkertijd als verblijfs- en arbeidsvergunning fungeert voor derdelanders, regelt de richtlijn langdurig ingezetenen<sup>35</sup> de voorwaarden voor en het recht op verblijf van derdelanders die langer dan 5 jaar in de EU verblijven, en bepaalt de richtlijn inzake het recht op gezinshereniging<sup>36</sup> de voorwaarden voor toegang en verblijf van de gezinsleden van derdelanders.

Er is echter verdere actie op EU-niveau nodig. Ten eerste moet de EU de migratieregels voor hooggekwalificeerde migranten verbeteren door een hervorming van de Europese blauwe kaart. Ten tweede moet de EU nagaan hoe innovatieve ondernemers kunnen worden aangetrokken die kunnen zorgen voor economische groei en nieuwe banen. Ten derde moet legale migratie volledig deel gaan uitmaken van de algemene besprekingen met derde landen van herkomst en doorreis over samenwerking bij het beheer van migratiestromen. Ten slotte moet worden nagedacht over mogelijke manieren om op langere termijn het hele EU-model voor het beheer van legale migratie, en met name arbeidsmigratie, te veranderen. Daarbij zou onder meer inspiratie kunnen worden ontleend aan succesvolle modellen van andere ontwikkelde landen.

*a) Het aantrekken van hoogopgeleide werknemers naar Europa: een doeltreffender blauwe kaart*

De EU is een vergrijzend continent met een afnemende bevolking in de werkende leeftijd<sup>37</sup>, die naar verwachting in het volgende decennium met 18 miljoen zal krimpen. Bovendien duiden veranderingen in de vaardigheden die de arbeidsmarkten in de EU tussen 2012 en 2025 nodig hebben, op een stijgende behoefte aan hooggekwalificeerd menselijk kapitaal (van 68 naar 83 miljoen, ofwel + 23 %)<sup>38</sup>. Tegelijk is het nodig het potentieel van de beroepsbevolking van de EU beter te benutten, zoals blijkt uit de hoge werkloosheidspercentages, met name onder jongeren, de lage arbeidsparticipatiepercentages en de aanhoudend slechte afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt in de EU. Dit vereist een gecoördineerde inspanning op alle niveaus, gericht op investering in de ontwikkeling van de vaardigheden van de bestaande beroepsbevolking, bevordering van beleid gericht op het vergroten van de arbeidsparticipatie en het benutten van alle beschikbare vaardigheden, alsook bevordering van de mobiliteit van werknemers binnen de EU. De aangekondigde Agenda voor vaardigheden voor Europa zal hierbij een belangrijke rol spelen, aangezien daarin de nadruk ligt op een beter gebruik en de erkenning van bestaande vaardigheden in de EU, de bevordering van de erkenning van buitenlandse kwalificaties, alsook de stimulering, waar nodig, van de verdere ontwikkeling van vaardigheden<sup>39</sup>.

Het lijkt evenwel duidelijk dat deze maatregelen op zichzelf onvoldoende zullen zijn om het tekort aan vaardigheden aan te pakken: wil de EU een mondiaal concurrerende speler blijven dan zal zij ook talent en vaardigheden van buiten de EU moeten aantrekken. Dit is niet alleen van essentieel belang om te voldoen aan de huidige en de toekomstige behoeften aan

---

<sup>34</sup> Richtlijn 2011/98/EU.

<sup>35</sup> Richtlijn 2003/109/EG.

<sup>36</sup> Richtlijn 2003/86/EG.

<sup>37</sup> Zie Europese Commissie, The 2015 Ageing Report (het vergrijzingsverslag 2015), European Economy 3/2015

<sup>38</sup> CEDEFOP-ramingen.

<sup>39</sup> Komend initiatief/Mededeling/strategie en een van de tien politieke prioriteiten van de Europese Commissie.

vaardigheden en te zorgen voor een dynamische economie, maar ook voor de duurzaamheid van onze socialezekerheidsstelsels op de lange termijn.

Het standpunt van belanghebbenden bevestigt dit duidelijk: bij een openbare raadpleging over de blauwe kaart die verleden jaar in de hele EU werd gehouden<sup>40</sup>, was 85 % van de respondenten, waaronder werkgevers en vakorganisaties, van mening dat – naast beleidsmaatregelen als de aanwerving uit andere lidstaten, de verhoging van de pensioenleeftijd en de verhoging van de arbeidsparticipatie – de aanwerving van hooggekwalificeerde werknemers van buiten de EU een noodzakelijke maatregel is om te voorzien in het tekort aan arbeidskrachten in bepaalde sectoren of beroepen in de EU. Parallel daaraan is er in het kader van de eerste Europese dialoog over vaardigheden en migratie toe opgeroepen een einde te maken aan de versnippering van het toelatingsbeleid voor hoogopgeleide werknemers in Europa en gepleit voor een transparante regeling voor snelle toelating<sup>41</sup>.

Het potentieel van de blauwe kaartrichtlijn uit 2009 als EU-brede regeling voor het aantrekken van getalenteerde en hooggekwalificeerde derdelanders valt tegen. De toelatingsvoorwaarden zijn nogal restrictief, de richtlijn zorgt voor weinig samenhang en harmonisatie en blauwekaarthouders genieten binnen de EU een zeer beperkte mobiliteit. Bovendien bestaat er naast de Europese blauwe kaart een reeks van nationale regelingen voor hooggekwalificeerden, waardoor er een gefragmenteerd kader is ontstaan met tal van uiteenlopende regels en procedures. Als gevolg daarvan blijft het totale aantal hooggekwalificeerde werknemers dat tot de EU wordt toegelaten laag<sup>42</sup> en trekt de EU ten opzichte van niet-Europese OESO-landen eerder laag- dan hoogopgeleide migranten aan<sup>43</sup>.

Om ervoor te zorgen dat de blauwe kaart de toelating van hooggekwalificeerde werknemers effectief bevordert, zal de Commissie voorstellen om de huidige richtlijn te wijzigen met als algemeen doel deze te versterken als een voor heel Europa geldende regeling. Zij zal daartoe een meer geharmoniseerde gemeenschappelijke EU-aanpak ontwikkelen en onder meer de toelatingsvoorwaarden versoepelen, de toelatingsprocedures verbeteren en vereenvoudigen, en de rechten uitbreiden, onder meer wat de mobiliteit binnen de EU betreft. Er zullen echter niet alleen wetwijzigingen plaatsvinden. De blauwe kaart zal ook beter worden gepromoot, zodat zowel werkgevers als migranten zich volledig bewust zijn van de voordelen van de regeling.

---

<sup>40</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting\\_0029\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm).

<sup>41</sup> Op 27 en 28 januari heeft de Commissie een begin gemaakt met de Europese dialoog over vaardigheden en migratie, die regelmatig moet gaan plaatsvinden en die bedrijven en vakbonden nauwer moet betrekken bij het proces van het aantrekken en integreren van gekwalificeerde derdelanders op de arbeidsmarkt (<http://www.skillsandmigration.eu/>).

<sup>42</sup> In 2014 werden slechts 13 852 blauwe kaarten uitgereikt (in de jaren daarvoor waren het er nog minder) – 87 % daarvan werd door één lidstaat uitgereikt – en ongeveer 25 000 nationale vergunningen voor hooggekwalificeerde werknemers.

<sup>43</sup> Van alle migranten van buiten de EU die naar OESO-landen komen, kiest 48 % van de laagopgeleide migranten een EU-land en 68 % van de hoogopgeleide migranten een niet-Europees OESO-land als bestemming.

*b) De EU aantrekkelijk maken voor innovatieve ondernemers*

Om een mondiaal concurrerende speler te blijven, moet de EU betere manieren vinden om nieuwe innovatieve ondernemers die migreren, aan te trekken en de reeds aanwezige te ondersteunen met menselijk en financieel kapitaal, zodat zij een positieve bijdrage leveren aan de groei en het concurrentievermogen van de EU. Het aantrekken van innovatieve ondernemers naar de EU zou niet alleen deel uitmaken van de algemene aanpak om de gevolgen van de bevolkingsafname te verzachten. Het zou er ook voor zorgen dat wordt geprofiteerd van de expansie van innovatieve ontwikkelingen op het gebied van de economie (met name de digitale economie, de groene economie en de sociale economie) en meer in het algemeen bijdragen tot de economische groei en het concurrentievermogen van de EU. Dit is ook volledig in overeenstemming met het "startersinitiatief" in het kader van de strategie voor de interne markt<sup>44</sup>.

Tegen deze achtergrond zal de Commissie verder blijven zoeken naar manieren om innovatieve ondernemers uit derde landen, waaronder startende ondernemers, aan te trekken en te ondersteunen. Daarbij zou het kunnen gaan om in de hele EU geldende regels inzake toelating (en mobiliteit binnen de EU), maar ook om maatregelen ter ondersteuning van de oprichting van ondernemingen in sectoren met een hoge toegevoegde waarde door hooggekwalificeerde migrantenondernemers. Deze benadering zou kunnen voortbouwen op bestaande initiatieven en diensten op Europees, nationaal, regionaal of lokaal niveau in de lidstaten, en de nodige synergieën tot stand kunnen brengen.

*c) Naar een meer samenhangend en doeltreffend model voor het beheer van legale migratie op EU-niveau*

Om het beleid inzake legale migratie doeltreffend te beheren, zal de EU al haar bestaande instrumenten beter moeten inzetten en deze moeten afstemmen op de verschillende categorieën en vaardigheden van derdelanders. Daarom zal de Commissie een Refit-evaluatie<sup>45</sup> beginnen van de bestaande instrumenten op het gebied van legale migratie, teneinde vast te stellen wat de eventuele inconsistenties en lacunes zijn en de bestaande regels te stroomlijnen en vereenvoudigen. Daarbij zal de Commissie ook bezien of er behoefte is aan specifieke EU-regels inzake internationale dienstverleners in het kader van handelsovereenkomsten. Het algehele doel van deze evaluatie zal erin bestaan de bestaande regels zo veel mogelijk te verbeteren, mede in het licht van de noodzaak arbeidsuitbuiting te voorkomen en bestrijden. Het Bureau voor de grondrechten heeft aangetoond<sup>46</sup> dat migrerende werknemers daarvan vaak het slachtoffer zijn. In dat verband zal de Commissie ook toezicht blijven houden op de effectieve handhaving van het betreffende EU-acquis om ervoor te zorgen dat de rechten van in de EU werkende migranten worden beschermd, met name ter voorkoming van arbeidsuitbuiting, ongeacht hun juridische status.

---

<sup>44</sup> COM(2015) 550 final.

<sup>45</sup> Zie het werkdocument van de diensten van de Commissie "Programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT) - stand van zaken en vooruitzichten" — REFIT-scorebord" (SWD(2015) 110 final), dat als bijlage bij de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's "Beter regelgeving voor betere resultaten – Een EU-agenda" (COM(2015)215 final) is gevoegd.

<sup>46</sup> *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union* (Extreme arbeidsuitbuiting: werknemers die zich binnen of naar de Europese Unie verplaatsen), te vinden op: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>.

De Commissie zal een studie laten uitvoeren inzake de mogelijke ontwikkeling van een mechanisme op EU-niveau voor het verbeteren van transparantie en het faciliteren van het matchen van potentiële migranten en werkgevers. In dit verband zijn sommige ontwikkelde landen die met de EU concurreren bij het aantrekken van geschoolde migranten<sup>47</sup> onlangs overgeschakeld op een systeem van voorselectie van kandidaten, met een pool van vooraf gescreende kandidaten, gevolgd door feitelijke toelatingsprocedures. Een dergelijk systeem is vraaggestuurd (dat wil zeggen dat er eerst sprake moet zijn van een aanbod van een baan of een overeenkomst) en legt tevens de nadruk op aspecten inzake het menselijk kapitaal (d.w.z. de vaardigheden en kwalificaties van de betrokkene, diens ervaring, enz.)<sup>48</sup>. Zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheid van de lidstaten om te bepalen hoeveel economische migranten zij toelaten, zal de studie kunnen ingaan op de mogelijkheid van een mechanisme voor voorafgaande screening dat de opstelling mogelijk maakt van een voor lidstaten en werkgevers in de EU toegankelijke pool van kandidaten.

*d) Versterking van de samenwerking met belangrijke landen van herkomst*

Wanneer er sterker wordt ingezet op overname en terugkeer van degenen die geen recht hebben op verblijf, moeten daar legale mogelijkheden voor migratie tegenover staan en beide aspecten moeten integraal deel uitmaken van de besprekingen met derde landen, met name landen van herkomst van migranten, over de wijze waarop moet worden samengewerkt met het oog op een doeltreffend beheer van migratiestromen. Dit is de benadering die is gekozen in het kader van beleidsdialogen en operationele samenwerking met derde landen voor de totaalaanpak van migratie en mobiliteit (TAMM), waarbij legale migratie en een goed beheerde mobiliteit zijn aangemerkt als prioriteiten van het externe migratie- en asielbeleid van de EU. In het kader van de TAMM, is de EU de afgelopen jaren mobiliteitspartnerschappen en gemeenschappelijke agenda's inzake migratie en mobiliteit overeengekomen met verschillende directe en verder weg gelegen buurlanden<sup>49</sup>.

Er zal worden gestreefd naar nauwere samenwerking met partners die dezelfde belangen als de EU en haar lidstaten hebben en daarmee wederzijdse verplichtingen willen aangaan, met name wat betreft samenwerking op het gebied van overname. De EU dient een breder scala van operationele mechanismen en stimulansen te bieden om de totaalaanpak gestructureerder en systematischer in praktijk te brengen, zoals gebeurt via de dialogen op hoog niveau, in het kader waarvan door derde landen regelmatig om meer legale migratiekanalen wordt gevraagd.

In zijn conclusies over migratie van 18 februari 2016 benadrukte de Europese Raad dat wat betreft de relaties met de betrokken derde landen, de alomvattende en op maat gesneden pakketten met stimuleringsmaatregelen die thans voor bepaalde landen worden ontwikkeld om daadwerkelijke terugkeer en overname te waarborgen, de volle steun van de EU en de lidstaten vereisen. De Commissie en de hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter zetten deze werkzaamheden, in volledige samenwerking met de lidstaten, voort teneinde de Europese Raad alomvattende en op maat gesneden, zowel positieve als negatieve

---

<sup>47</sup> Bijvoorbeeld Canada, Australië en Nieuw-Zeeland.

<sup>48</sup> Zie bijvoorbeeld het Canadese "Express Entry"-systeem: <http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp>.

<sup>49</sup> Er bestaan mobiliteitspartnerschappen met Jordanië, Marokko, Tunesië, de Republiek Moldavië, Kaapverdië, Georgië, Armenië en Azerbeidzjan. Gemeenschappelijke agenda's inzake migratie en mobiliteit bestaan er met Nigeria en Ethiopië.

stimuleringsmaatregelen voor te stellen, die alle beleidsgebieden bestrijken en die moeten worden gebruikt bij het overleg met derde landen.

De EU zal daarbij, in samenwerking met de Afrikaanse partners, voortbouwen op de conclusies in het actieplan van Valletta<sup>50</sup> dat – naast de eventuele acties op het gebied van legale migratie en mobiliteit – ook voorziet in het bundelen van het aanbod van EU-zijde inzake legale migratie, waaronder proefprojecten op het gebied van de vereenvoudiging van de erkenning van kwalificaties in bepaalde sectoren/beroepen en een verhoging van het aantal beurzen in het kader van het Erasmus+-programma en de ondersteuning van maatregelen voorafgaand aan vertrek en openbare diensten voor arbeidsvoorziening.

### III. CONCLUSIE

Voor voorzitter Juncker heeft het prioriteit dat *Europa migratie in alle opzichten beter beheert*, zowel vanuit het oogpunt van de humanitaire plicht en de noodzaak van solidariteit als dat van de uitdagingen op het gebied van demografie en vaardigheden. Deze prioriteit geldt nu meer dan ooit. De Commissie is dan ook vastbesloten om de belangrijke doelstelling van een geïntegreerd, duurzaam en alomvattend migratiebeleid van de EU te verwezenlijken.

Deze mededeling heeft dan ook ten doel een discussie op gang te brengen over de belangrijke onderwerpen die daarin aan de orde komen. Er is geen andere optie dan de tweeledige strategie om de huidige situatie te stabiliseren door de volledige inachtneming en toepassing van het bestaand juridisch kader en tegelijkertijd tegemoet te komen aan de noodzaak om met het oog op de toekomst de opzet van deze regels te hervormen. De huidige crisis heeft de beperkingen van het huidige systeem en de gemeenschappelijke uitdagingen waarvoor wij staan, aan het licht gebracht. Daarom is juist op dit moment, nu gecoördineerd optreden en een krachtige solidariteit het hardst nodig zijn, dit toekomstperspectief nodig om de weg te banen voor een humaan en efficiënt Europees migratie- en asielbeleid op basis van een billijke verdeling van de verantwoordelijkheden. In het licht van de feedback die zij over deze mededeling ontvangt, zal de Commissie vervolgens met de passende voorstellen komen.

---

<sup>50</sup> Top van Valletta, 11-12 november 2015.