

Fiche 2: Mededeling over thematische programma voor samenwerking met derde landen op gebied van migratie en asiel

Titel:

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad "Thematisch programma voor de samenwerking met derde landen op het gebied van migratie en asiel"

Datum Raadsdocument: 3 februari 2006

Nr Raadsdocument: 5843/06

Nr. Commissiedocument: COM (2006)26

Eerstverantwoordelijk ministerie: Buitenlandse Zaken i.o.m. BZ, JUST, FIN, OCW, EZ, VWS, SZW

Behandelingstraject in Brussel:

Het voorstel wordt in ieder geval besproken in de High Level Working Group on Asylum and Migration, daarnaast zal het worden behandeld in de Raadswerkgroep Ontwikkelingssamenwerking, Mashrek/Maghreb-groep en COEST-groep en Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen.

Achtergrond, korte inhoud en doelstelling van het voorstel:

Dit voorstel is gerelateerd aan het akkoord van de Europese Raad van december 2005 over de nieuwe Financiële Perspectieven. De Commissie publiceerde in 2004 een overkoepelende mededeling over dit pakket (COM 2004/487). Over deze mededeling werd het parlement separaat geïnformeerd (Kamerbrief 'Reactie op voorstellen van de Commissie inzake de nieuwe Financiële Perspectieven 2007-2013' (Kamerstuk 2003-2004, 21501-20, nr. 259 TK)).

De Europese Raad van december 2005 heeft besloten om de bestaande indeling van categorie IV van de Financiële Perspectieven (extern beleid) te stroomlijnen en te vervangen door zes instrumenten, waarvan er vier nieuw zijn. Reden hiervoor is dat het bestaande spectrum van uiteenlopende budgetlijnen steeds moeilijker op een effectieve en coherente manier te beheren is en dat de huidige situatie bovendien de transparantie en zichtbaarheid van het buitenlandse optreden van de EU compliceert. Het uiteindelijke doel is de coherentie van het externe beleid te bevorderen en de beschikbare middelen effectiever in te zetten.

Naast de twee bestaande instrumenten voor het externe beleid, de instrumenten voor humanitaire hulp en macrofinanciële steun, heeft de Europese Raad ingestemd met het voorstel van de Commissie om vier nieuwe instrumenten in te stellen, waaronder het Instrument voor Ontwikkelingssamenwerking en Economische Samenwerking (zie BNC fiches najaar 2004).

Een aantal bestaande thematische budgetlijnen loopt dwars door de toepassingsgebieden van de afzonderlijke geografische instrumenten heen. Om te voorkomen dat deze budgetlijnen in de nieuwe structuur 'tussen wal en schip vallen', wil de Commissie ze stroomlijnen en bundelen in zeven thematische programma's. Deze thematische programma's worden gedefinieerd op basis van de beginselen van subsidiariteit en toegevoegde waarde, aldus de Commissie. Soms vormt een geografisch programma niet het beste instrument voor een interventie op een bepaald terrein; dan is een thematisch programma de aangewezen vorm. Deze programma's dienen wel aan te sluiten bij en toegevoegde waarde te hebben ten opzichte van de geografische programma's.

Inhoudelijk

De voorliggende mededeling is een uitwerking van het thematische programma voor samenwerking met derde landen op het gebied van asiel en migratie centraal, dat als voortzetting van het Aeneas-programma gezien kan worden. Het thematische programma beoogt niet om bestaande programma's binnen de geografische instrumenten te vervangen.

Het programma zal de voornaamste terreinen van migratie bestrijken, in het bijzonder migratie en ontwikkeling, economische migratie, preventie en bestrijding van illegale immigratie en internationale

bescherming. Het programma is niet bedoeld om activiteiten te financieren die zich richten op achterliggende oorzaken van migratie (conflicten, armoede, bad governance). Evengoed zullen de activiteiten onder dit programma in overeenstemming moeten zijn met het gemeenschappelijk beleid voor aanpak van deze achterliggende oorzaken. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan capaciteitsopbouw door training of technische ondersteuning. Activiteiten dienen zoveel mogelijk verbonden te zijn met maatregelen gericht op versterking van democratie, mensenrechten en de rule of law. Dit moet bijdragen aan de betrokkenheid van de derde landen met betrekking tot migratie- en asielproblematiek.

Er worden geen geografische beperkingen opgelegd. Niettemin is het programma primair gericht op migratie naar de Europese Unie (zuid/noord en oost/west). In deze context komen de transitregio's eerder in aanmerking landen van herkomst en bestemming.

Daarnaast wordt binnen het programma de nadruk gelegd op het financieren van innovatieve activiteiten.

Het thematische programma heeft de volgende vijf doelstellingen, die als volgt zijn uitgewerkt:

1. verbeteren relatie tussen migratie en ontwikkeling

De maatregelen uit de mededeling ontwikkeling en migratie dienen te worden ondersteund. Dit richt zich specifiek op het bevorderen van de betrokkenheid van diaspora bij de sociaal-economische ontwikkeling van hun land van herkomst; verminderen braindrain en bevorderen van circulaire migratie; faciliteren van gebruik van remittances; ondersteunen van vrijwillige terugkeer en reïntegratie en tot slot capaciteitsopbouw.

2. stimuleren van arbeidsmigratie

Volgens de Commissie kan immigratie, in ieder geval voor de korte en middellange termijn, bijdragen aan een oplossing voor toekomstige demografische, sociale en economische problemen waar de EU voor staat. Een voorzet is gedaan in het Groenboek Legale migratie, en verdere uitwerking heeft plaatsgevonden in het Beleidsplan legale migratie. Activiteiten zoals voorlichting over legale migratie, werkgelegenheid, training in land van herkomst ter voorbereiding op legale migratie naar de EU en implementatie voor wetgeving voor migranten vallen onder deze doelstelling. De bedoeling is bovendien voor bepaalde groepen arbeids-migrant, zoals kenniswerkers, toelatingsvoorwaarden en -procedures te harmoniseren om hooggeschoolde professionals naar Europa te trekken. Hierbij dient braindrain voorkomen te worden.

3. bestrijden illegale immigratie en faciliteren van readmissie van illegale immigranten

Bijdragen aan bestrijding van illegale immigratie door het bevorderen van samenwerking met derde landen, met name (door activiteiten) op de volgende terreinen: mensenhandel en mensensmokkel; voorlichting over de risico's van illegale immigratie; verbeteren van capaciteit aan de grenzen (visa, paspoorten, biometrie, documentfraude); implementatie van readmissie overeenkomsten, inclusief ondersteunen van reïntegratie van terugkeerders.

4. bescherming van migranten tegen uitbuiting en uitsluiting

Het bevorderen van de mogelijkheid om migranten te integreren in een land van opvang en de bescherming tegen uitbuiting. Activiteiten kunnen betreffen de ontwikkeling van wetgeving op het gebied van legale migratie, integratie en non-discriminatie, preventie en bestrijden van mensenhandel

5. bevorderen van asiel en internationale bescherming.

Het nieuwe programma wil de lijn van Aeneas voortzetten in het vergroten van de capaciteit van derde landen om effectieve bescherming te bieden en te komen tot duurzame oplossingen in regio's van oorsprong. Naast het steunen van de regionale beschermingsprogramma's betreft dit capaciteitsversterking op het gebied van asiel en bescherming, registratie en opvangfaciliteiten.

Opzet van het programma

Het betreft een meerjarige programmering, waarin voor een periode van drie jaar het programma wordt vastgesteld. De eerste periode betreft 2007-2010, de tweede loopt van 2011 tot 2013. Elk jaar wordt een werkprogramma vastgesteld waarin de thematische en geografische prioriteiten zijn opgenomen. Dit jaarlijkse werkprogramma wordt geïmplementeerd overeenkomstig de geldende financiële en contractuele regels, waarbinnen een mate van flexibiliteit blijft gelden om in te spelen op nieuwe trends of prioriteiten. De Commissie wordt bijgestaan door een Comité.

Rechtsbasis van het voorstel: n.v.t., betreft een mededeling.

Besluitvormingsprocedure en rol Europees Parlement: n.v.t., betreft een mededeling.

<i>Instelling</i>	<i>nieuw</i>	<i>Comitologie-comité:</i>	<i>n.v.t</i>
-------------------	--------------	----------------------------	--------------

Subsidiariteit en proportionaliteit:

Subsidiariteit: Strikt genomen niet van toepassing, het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan luidt het oordeel als volgt: positief.

In de huidige begroting bestaat een apart programma voor samenwerking met derde landen op het gebied van asiel en migratie. Onder de nieuwe Financiële Perspectieven wordt dit ingebed in de instrumenten voor buitenlandse beleid. Dit is conform het streven naar meer coherentie tussen verschillende beleidsterreinen. Door dit thematische programma op te nemen wordt asiel en migratie ingebed in de externe betrekkingen. Dit vormt een onmisbaar element in de relatie van de EU met veel (arme) landen in de wereld.

Proportionaliteit: Strikt genomen niet van toepassing, het betreft een mededeling. Voor zover tot een beoordeling dient te worden overgegaan luidt het oordeel als volgt: positief.

De mededeling kan worden beschouwd als geschikt middel om thematische programma's te presenteren, hiermee wordt het keurslijf van een verordening vermeden. Vooralsnog kan deze lijn onderschreven worden. Aandacht verdient het beheer en de uitvoering van het programma waarbij de focus ligt op meer transparantie.

Consequenties voor de EU-begroting:

Het voorstel heeft geen directe consequenties voor de hoogte van de EU begroting. De middelen voor de thematische programma's moeten komen uit pakket van financiële instrumenten voor categorie IV (extern beleid). In de Triloog van 4 april 2006 over de Financiële Perspectieven is een totaalplafond voor categorie IV afgesproken ((€ 49,464 mrd. voor 2007-2013).

Financiële, personele en administratieve consequenties voor de rijksoverheid, decentrale overheden en/of bedrijfsleven en burger: geen.

Consequenties voor nationale en decentrale regelgeving/beleid, (informatie over het inschakelen van nationale agentschappen / zelfstandige bestuursorganen e.d., implementatie en uitvoering, notificatie en handhaving en/of sanctionering): geen

Voorgestelde implementatietermijn (bij richtlijnen) dan wel voorgestelde datum inwerkingtreding (bij verordeningen en beschikkingen) met commentaar t.a.v. haalbaarheid:
Het is de bedoeling dat de thematische programma's worden ingesteld met ingang van de periode waarin de nieuwe Financiële Perspectieven van kracht zijn (1 januari 2007).

Consequenties voor ontwikkelingslanden:

De instelling van de thematische programma's is voor ontwikkelingslanden van belang aangezien het veelal gaat om thema's met een ontwikkelingsdimensie die niet specifiek binnen één van de zes door de Commissie voorgestelde instrumenten vallen en daardoor mogelijk onvoldoende aandacht zouden krijgen. Door de instelling van een thematische programma voor samenwerking op het gebied van asiel en migratie wordt die aandacht gewaarborgd. Een van de doelstellingen is bijvoorbeeld het tegengaan van brain-drain. Bij de invulling van het programma moet wel strikt worden gekeken naar de mate van ownership en partnership. De activiteiten onder dit programma zullen in overeenstemming zijn met het gemeenschappelijk beleid voor aanpak van de achterliggende oorzaken van migratie. Hierbij kan onder andere worden gedacht aan capaciteitsopbouw door training of technische ondersteuning. Activiteiten dienen zoveel mogelijk verbonden te zijn met maatregelen gericht op versterking van democratie, mensenrechten en de rule of law. Dit moet bijdragen aan de betrokkenheid van de derde landen met betrekking tot migratie- en asielproblematiek.

Nederlandse belangen en eerste algemene standpuntbepaling:

Nederland onderschrijft de noodzaak voor het instellen van een beperkt aantal thematische programma's die de zes financiële instrumenten overstijgen. Wel vindt Nederland het jammer dat dit onderdeel niet integraal is opgenomen in het pakket van beleidsvoornemens voor het Externe Beleid zoals dat vorig jaar door de Commissie is gepresenteerd. Nederland is van mening dat de door de Commissie voorgestelde principes van subsidiariteit en additionaliteit strikt moeten worden toegepast, om te voorkomen dat er een wildgroei aan programma's gaat ontstaan (als 'som van wensenlijstjes van lidstaten en Europees Parlement'). Dit zou haaks staan op stroomlijning en rationalisatie van categorie IV van de begroting, het oorspronkelijke uitgangspunt van de Commissie-voorstellen.

In het algemeen is Nederland van mening dat de Commissie er goed aan gedaan zou hebben het beheer en de uitvoering van de programma's duidelijker te omschrijven dan thans het geval is.

Daarnaast kan Nederland zich in het algemeen vinden in de inhoudelijke doelstellingen zoals deze zijn aangegeven in de mededeling, zoals onder meer ontwikkeling en migratie, bestrijden illegale immigratie, bescherming van migranten en internationale bescherming.

Nederland is voorstander van een geïntegreerde benadering van migratie. Het is belangrijk dat relaties met andere externe programma's worden gelegd, en ook bij interne programma's -zoals bijvoorbeeld op het gebied van readmissie kan worden aangesloten bij het Terugkeerfonds.

Het is wenselijk om het beheer en de uitvoering van het programma duidelijker te omschrijven dan nu het geval is. Nederland is voorstander van zoveel mogelijk uniciteit in de beheersstructuren van de verschillende thematische programma's. Wij vragen ook de aandacht voor het belang van transparantie en flexibiliteit bij het opstellen en implementeren van een dergelijk programma. Nederland hecht eraan dat bij de invulling van het programma strikt gekeken wordt naar de mate van ownership, partnerschap en samenwerking, zodat de betrokkenheid van derde landen bij de migratie- en asielproblematiek wordt vergroot.