



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 29 april 2009 (19.05)
(OR. en)**

9283/09

**ASIM 41
RELEX 400**

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	de delegaties
nr. vorig doc.:	8754/09 ASIM 37 RELEX 337
Betreft:	Ministeriële conferentie "Bouwen aan migratiepartnerschappen" (Praag, 27 en 28 april 2009)

Hierbij gaat voor de delegaties de door de ministeriële conferentie op 22 april 2009 goedgekeurde gezamenlijke verklaring.

BOUWEN AAN MIGRATIEPARTNERSCHAPPEN

MINISTERIËLE CONFERENTIE VAN PRAAG

GEZAMENLIJKE VERKLARING

Wij, de ministers van Migratie, en andere vertegenwoordigers van Albanië, Armenië, Oostenrijk, Azerbeidzjan, België, Bosnië en Herzegovina, Bulgarije, Kroatië, Cyprus, Tsjechië, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Georgië, Duitsland, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, Kazachstan, Kosovo/overeenkomstig UNSCR 1244/1999, Kyrgyzstan, Letland, Liechtenstein, Litouwen, Luxemburg, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Malta, Montenegro, Nederland, Noorwegen, Polen, Portugal, de Republiek Moldavië, Roemenië, de Russische Federatie, Servië, Slowakije, Slovenië, Spanje, Zweden, Zwitserland, Tadzjikistan, Turkije, Turkmenistan, Oekraïne, het Verenigd Koninkrijk en Oezbekistan, alsmede het Europees Commissielid belast met migratie,

op 27 en 28 april 2009 op uitnodiging van Tsjechië te Praag **bijeen** in het kader van de ministeriële conferentie "Bouwen aan migratiepartnerschappen",

met dank aan gastland Tsjechië voor de uitstekende organisatie van de conferentie, die op een goed moment komt, alsmede voor zijn gastvrijheid,

met dank aan Turkije en Roemenië voor de uitstekende organisatie van de voorbereidende bijeenkomsten in Antalya en Boekarest,

met dank aan Hongarije, Polen, de Republiek Moldavië, Roemenië, Servië, Slowakije en Oekraïne voor hun actieve betrokkenheid, met name bij het faciliteren van besprekingen tijdens de voorbereidende bijeenkomsten,

in het besef dat ontwikkelingen in onze landen door de mondialisering onlosmakelijk verbonden zijn met ontwikkelingen elders in de wereld en dat wij alleen door te bouwen aan doeltreffende en doelgerichte partnerschappen een houdbaar, succesvol migratiebeleid kunnen opstellen en uitvoeren,

nota nemend van de door de Europese Unie gevolgde brede benadering van het migratiebeleid als omschreven in het Europees pact inzake immigratie en asiel en de totaalaanpak van migratie, die op de drie pijlers en op de voor de uitvoering ervan ontwikkelde instrumenten stoelt, alsmede het Europees nabuurschapsbeleid en het stabilisatie- en associatieproces, de synergie voor het Zwarte Zeegebied en de strategie van de Europese Unie voor Centraal-Azië,

nota nemend van de strategieën en de rechtsgrondslagen die zijn vastgesteld, en van de positieve maatregelen die in het kader van het Gemeenebest van Onafhankelijke Staten (samengesteld volgens de belanghebbende staten), de Europees-Aziatische Economische Gemeenschap, de Organisatie van het Verdrag inzake collectieve veiligheid en de Shanghai Samenwerkingsorganisatie zijn genomen op het gebied van migratiebeheer, de bestrijding van illegale migratie en andere kwesties die op dit vlak gezamenlijk overleg en gezamenlijke besluitvorming vergen,

vastberaden om de samenwerking tussen onze landen ten aanzien van migratie op alomvattende en evenwichtige wijze te intensiveren in regionale, subregionale en bilaterale vorm, afhankelijk van de prioriteiten van de partners, en daarbij zaken als legale migratie, de bestrijding van illegale migratie en de versterking van de synergieën tussen migratie en ontwikkeling te behandelen,

indachtig de reeds geïstitutionaliseerde samenwerking tussen onze landen in migratie-aangelegenheden en rekening houdend met de bestaande samenwerkingspraktijken die door middel van regionale en subregionale consultatieprocessen en -vormen, zoals het proces van Boedapest, tot stand zijn gekomen, teneinde coherentie te verzekeren, synergieën te benutten en doublures van die processen te vermijden,

in de overtuiging dat een zorgvuldig opgezet en onderling gecoördineerd migratiebeleid in het belang is van alle partijen en ook van de migrant zelf, omdat daarmee kan worden ingespeeld op demografische ontwikkelingen en tot sociale en economische ontwikkeling kan worden bijgedragen,

onderkennend dat een houdbaar beheer van migratiestromen en een alomvattende reactie op noodsituaties, plotselinge grootschalige migratiestromen en humanitaire crises niet met louter nationaal beleid te verwezenlijken zijn, maar vragen om breed opgezet, gecoördineerd beleid en optreden van alle door die stromen verbonden landen,

beseffend dat er bij het verder uitbouwen van het migratiebeheer langs de betreffende migratie-routes rekening moet worden gehouden met de specifieke situatie van transitlanden en de uitdagingen van de intraregionale migratie, en dat de bestaande intraregionale samenwerking moet worden versterkt om deze uitdagingen aan te gaan,

onderkennend dat migratiestromen afhankelijk van hun oorsprong verschillend van aard zijn en derhalve vragen om een constructieve en proactieve benadering die is toegesneden op de respectieve uitdagingen en kansen en op de migratieprioriteiten en de belangen van elk partnerland,

erop wijzend dat de huidige internationale economische crisis niet alleen doorwerkt in de omvang en structuur van de migratiestromen, maar ook in het niveau van de geldoverdrachten,

zich bewust van de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een breed opgezet migratiebeheer op basis van samenwerking tussen landen van bestemming, herkomst en doorreis, een verantwoordelijkheid die zich tot de tussen deze landen migrerende mensen uitstrekt, en wetend dat bij migratiebeheer de grondrechten en de menselijke waardigheid van migranten ten volle moeten worden geëerbiedigd, waarbij rekening moet worden gehouden met de specifieke behoeften van de meest kwetsbare categorieën migranten zoals vrouwen en kinderen, en bijzondere aandacht moet uitgaan naar integratiebeleid en fatsoenlijk werk voor migranten,

onderkennend dat aan asielzoekers internationale bescherming moet worden geboden conform het internationale recht en de humanitaire verplichtingen en dat de bindende volkenrechtelijke normen inzake mensenrechten, fundamentele vrijheden en menselijke waardigheid daarbij te allen tijde moeten worden nageleefd,

de inzet **bevestigend** voor de bevordering van gendergelijkheid en empowerment van vrouwen in het migratiebeleid,

in de overtuiging dat goed beheerde arbeidsmigratie niet alleen een bron van economische en maatschappelijke welvaart voor de landen van bestemming kan vormen, zeker indien een arbeidsmigratiebeleid wordt gevoerd dat volledig is afgestemd op de arbeidsmarktbehoeften, de opvangcapaciteit en de prioriteiten van deze landen, maar ook een hefboom voor de economische, culturele en sociale ontwikkeling in de landen van herkomst,

beseffend dat het potentieel van migranten beter moet worden benut met passend sociaal beleid, meer bepaald op het gebied van onderwijs, gezondheid, werkgelegenheid, sociale bijstand en integratie, omdat zij een krachtig middel zijn tot maatschappelijke ontwikkeling, modernisering en innovatie in de landen van herkomst en bestemming,

aandringend op vanuit een partnerschapvisie ontwikkeld beleid dat mobiliteit van geschoolde mensen tussen landen van herkomst en bestemming (*brain circulation*) stimuleert, maar het weglekken van vaardigheden en kennis uit herkomstlanden (*brain drain*) en het verloren gaan van de vaardigheden en de kennis van migranten als meerwaarde voor bestemmingslanden (*brain waste*) voorkomt,

onderkennend dat alle betrokken landen er belang bij hebben in een geest van partnerschap nader gestalte te geven aan hun beleid inzake terugkeer, overname en herintegratie, als fundamenteel onderdeel van een goed functionerend migratiebeleid, alsmede de bestrijding van illegale migratie,

in de overtuiging dat doorlopend gezamenlijk moet worden opgetreden tegen illegale migratie en tegen de criminele netwerken die aan mensensmokkel en -handel doen, waarbij de grondrechten en de menselijke waardigheid van migranten moeten worden geëerbiedigd en de slachtoffers van mensenhandel moeten worden beschermd en gerehabiliteerd door toepassing van de desbetreffende protocollen bij het VN-Verdrag tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad van 15 november 2000,

zijn daartoe overeengekomen de samenwerking inzake migratiebeheer te intensiveren en in gezamenlijk overleg de beginselen en bestanddelen van hechte onderlinge **migratie-partnerschappen** te bestuderen en uit te werken, volgens een brede, evenwichtige, pragmatische en functionele benadering en onder eerbiediging van de rechten en de menselijke waardigheid van migranten en hun gezinsleden, alsook vluchtelingen:

- a) Deze benadering berust op de stellige overtuiging dat migratiebeheer in de betrokken regio's gebaat zal zijn met waarachtige, evenwichtige partnerschappen die duurzame economische en maatschappelijke ontwikkeling beogen te bevorderen en tevens veiligheid en sociale samenhang te waarborgen.
- b) Deze partnerschappen tussen landen van herkomst, doorreis en bestemming moeten ervoor zorgen dat migratiebeleid concrete oplossingen biedt voor een veelheid aan uitdagingen op het gebied van migratie, teneinde een doeltreffend beheer van migratiestromen te bevorderen en de mogelijkheden te verkennen tot uitvoering van de hierna geschetste maatregelen, op basis van vrijwilligheid en de specifieke migratiesituatie en de daaruit voortvloeiende prioriteiten van elk partnerland.
- c) Deze partnerschappen moeten bijdragen tot het nakomen van de verplichtingen jegens vluchtelingen uit hoofde van bindende internationale documenten, zoals het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen, als gewijzigd bij het Protocol van 1967, met name met volledige inachtneming van het beginsel van "non-refoulement", en van de verplichtingen jegens anderen die internationale bescherming behoeven uit hoofde van, onder meer, het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, en bescherming, bijstand en duurzame oplossingen voor deze personen bevorderen.
- d) Deze partnerschappen nemen een andere gestalte aan naargelang van de uitdagingen, de migratieroutes en de prioriteiten van elk partnerland. Hun **doelstellingen** zijn de volgende: illegale migratie voorkomen en bestrijden, overname, vrijwillige terugkeer en duurzame herintegratie bevorderen, legale migratie - met bijzondere nadruk op arbeidsmigratie - regelen, de integratie van legaal verblijvende migranten in de gastsamenleving verder bevorderen en migratie en mobiliteit ten gunste van ontwikkeling aanwenden.
- e) Er kunnen nieuwe, in het kader van de totaalaanpak van migratie ontwikkelde, vormen van samenwerking worden gehanteerd om deze partnerschappen verder te bevorderen.
- f) Ter **voorkoming en bestrijding van illegale migratie** beogen deze partnerschappen met name het volgende:
 - 1. de samenwerking op operationeel niveau intensiveren en de strijd tegen illegale migratie bij voorkeur op meerdere fronten en met verscheidene actoren voeren,

2. de samenwerking op het gebied van het onderzoeken en bestrijden van grensoverschrijdende criminaliteit intensiveren,
3. grens- en immigratiecontroles en samenwerking in het kader van geïntegreerd grensbeheer intensiveren en daarbij het gebruik stimuleren van moderne technologieën om illegale migranten en organisatoren van illegale migratie (mensensmokkel en mensenhandel), alsook valse en vervalste reisdocumenten op te sporen, en tegelijkertijd de grensformaliteiten te vereenvoudigen voor reizigers die de voorwaarden voor toegang vervullen,
4. gezamenlijk de verdere invoering van biometrische identificatiemiddelen in reisdocumenten bevorderen, onder volledige eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de menselijke waardigheid,
5. de uitwisseling van informatie verbeteren en de operationele samenwerking met organisaties als Frontex en Europol of met andere structuren die op de desbetreffende gebieden actief zijn, intensiveren,
6. de uitwisseling van gegevens tussen de verantwoordelijke instanties over migratiestromen verbeteren en de opstelling van gemeenschappelijke normen voor gegevensverzameling en -uitwisseling stimuleren, geheel conform de wetgeving inzake gegevensbescherming,
7. de consulaire samenwerking, de samenwerking bij visumverstrekking en de samenwerking met de migratieautoriteiten in de landen van herkomst, waaronder de samenwerking en coördinatie tussen immigratieverbindingsfunctionarissen en het gastland, verbeteren,
8. migrantensmokkel en mensenhandel, alsmede de criminele netwerken die deze en andere vormen van migratiegerelateerde criminaliteit bedrijven, bestrijden en tevens garanderen dat er wordt opgetreden tegen corruptie, en daarbij de slachtoffers van mensenhandel beter bijstaan en beschermen,
9. potentiële migranten bewust maken van de voorwaarden voor legale binnenkomst en legaal verblijf alsook van de gevaren en de gevolgen van illegale migratie en mensenhandel,
10. het overschrijden van de toegestane verblijfsduur en andere vormen van oneigenlijk gebruik van visa en verblijfsvergunningen aanpakken, en werken aan doelgericht gezamenlijk optreden tegen dit belangrijke aspect van illegale migratie,

11. bijzondere nadruk leggen op het verder op coherente wijze implementeren van reeds bestaande toezeggingen en akkoorden tussen partnerlanden, zoals overeenkomsten inzake de versoepeling van de afgifte van visa en overnameovereenkomsten.
- g) Ter bevordering van **overname, vrijwillige terugkeer en duurzame herintegratie** beogen deze partnerschappen **met name** het volgende:
 1. prioriteit verlenen aan vrijwillige terugkeer als doeltreffend, adequaat en humaan instrument op het gebied van terugkeer en overname; en gerichte herintegratiemaatregelen en de mogelijkheid van herintegratiebijstand in de landen van herkomst verder bevorderen,
 2. tezelfdertijd een handhavingsbeleid voeren om illegale migranten naar hun land van herkomst te doen terugkeren alsook een beleid om te garanderen dat herkomstlanden de overnameplicht ten aanzien van hun onderdanen daadwerkelijk nakomen, voornamelijk door het sluiten van overnameovereenkomsten die zowel op eigen onderdanen als op onderdanen van derde landen betrekking hebben, en door het uitvoeren van reeds bestaande overeenkomsten,
 3. de samenwerking tussen landen van herkomst, doorreis en bestemming langs migratieroutes intensiveren door het opstellen en uitvoeren van gezamenlijke programma's voor capaciteitsopbouw op het gebied van migratiebeheer en het bevorderen van de operationele samenwerking op het gebied van terugkeer en overname,
 4. garanties bieden voor humane terugkeer met volledige eerbiediging van de grondrechten en de menselijke waardigheid van terugkerende migranten,
 5. tezelfdertijd programma's opzetten ter ondersteuning en verbetering van de bestuurscapaciteit in de landen van herkomst om terugkerende migranten te onthalen, op te vangen en duurzaam te herintegreren,
 6. beter samenwerken inzake de identificatie van migranten,
 7. landen van herkomst en bestemming nauwer doen samenwerken met betrekking tot beleid dat een duurzame terugkeer en herintegratie stimuleert,

8. in voorkomend geval de samenwerking bevorderen met bevoegde internationale organisaties bij het uitvoeren van terugkeerbeleid.
- h)** Met betrekking tot **legale migratie, met bijzondere nadruk op arbeidsmigratie**, beogen deze partnerschappen **met name** het volgende:
1. onderkennen dat de staten de bevoegdheid hebben te bepalen voor hoeveel migranten zij hun arbeidsmarkten openstellen,
 2. het potentieel van arbeidsmigratie en de positieve impact daarvan op de ontwikkeling van de landen van herkomst en bestemming doeltreffender benutten, rekening houdend met de arbeidsmarktbehoeften en -prioriteiten van ieder land,
 3. beleid bevorderen dat circulaire en tijdelijke arbeidsmigratie stimuleert en de uitwisseling verbeteren van kennis, beste praktijken en geleerde lessen in verband met bestaande programma's voor arbeidsmigratie,
 4. de mobiliteit van studenten en onderzoekers ondersteunen, en voorzien in eerlijke en transparante instrumenten voor de uitoefening van het recht op gezinshereniging conform de toepasselijke wetgeving,
 5. potentiële arbeidsmigranten beter inlichten over en meer vertrouwd maken met de bestaande mogelijkheden tot arbeidsmigratie en de aan illegale migratie en uitbuiting verbonden risico's onder hun aandacht brengen,
 6. de diensten voor arbeidsvoorziening en andere relevante belanghebbenden beter toerusten zodat zij toekomstige migranten met meer kennis van zaken kunnen inlichten over legale mogelijkheden om in het buitenland arbeid te verrichten en terugkerende migranten beter kunnen helpen bij het herinstromen op de arbeidsmarkt van hun land van herkomst,
 7. het arbeidsmarktaanbod en de beschikbare vaardigheden in de landen van herkomst en bestemming beter op elkaar afstemmen en beleid uitwerken tot wederzijdse erkenning van beroepsvaardigheden en -kwalificaties,

8. de mogelijkheden onderzoeken voor het ontwikkelen van doelgerichte administratieve toelatingsprocedures die volledig zijn afgestemd op de arbeidsmarktbehoeften en -prioriteiten in de landen van bestemming,
 9. krachtig optreden tegen alle vormen van uitbuiting en zwartwerk van zowel legale als illegale migranten, mede door het opleggen van doeltreffende sancties aan de werkgevers van illegale buitenlandse arbeidskrachten.
- i) Om de **integratie van legaal verblijvende migranten** in de gastsamenleving te bevorderen, beogen deze partnerschappen met name het volgende:
1. nadruk leggen op proactief integratiebeleid ten behoeve van legaal verblijvende migranten en de strijd aanbinden tegen alle vormen van uitsluiting en discriminatie, alsmede vreemdelingenhaat, racisme en daarmee verwante vormen van onverdraagzaamheid ten aanzien van migranten,
 2. tegelijkertijd beklemtonen dat integratie gezien moet worden als een wederkerig proces dat betrokkenheid van zowel de migrant als de gastsamenleving veronderstelt en gebaseerd is op een evenwicht tussen rechten en plichten voor migranten,
 3. de mogelijkheden vergroten voor legaal verblijvende migranten om passende vaardigheden te ontwikkelen,
 4. in de herkomstlanden nog vaker integratieopleiding vóór vertrek geven, als aanvulling op introductiecursussen in de landen van bestemming, zoals taalcursussen, inburgeringscursussen, kennis van de fundamentele waarden in die landen en onderricht over de rechten en plichten van migranten,
 5. sociale actoren zoals diaspora - en andere verenigingen, verenigingen en middenveldorganisaties van migranten nauwer betrekken bij het ontwikkelen en toepassen van integratiebeleid waarin rekening is gehouden met de culturele verscheidenheid van migranten.
- j) Om **migratie en mobiliteit ten gunste van ontwikkeling aan te wenden** beogen deze partnerschappen **met name** het volgende:

1. voor coherentie tussen het ontwikkelings- en het migratiebeleid zorgen,
2. de mogelijkheden verkennen om circulaire migratie, het aantrekken van arbeidskrachten met de juiste vaardigheden en onderwijsuitwisseling tussen de landen van herkomst en bestemming te bevorderen,
3. de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid meenemen in het migratiebeleid en bij initiatieven inzake migratiebeheer,
4. de mogelijkheden verkennen om de "brain gain"-effecten van de terugkeer naar het land van herkomst te vergroten,
5. beleid bevorderen dat uitzicht biedt op productieve arbeid in herkomstlanden teneinde de onderliggende oorzaken van emigratiestromen doeltreffender aan te pakken,
6. beleid bevorderen dat werknemersrechten, sociale voorzieningen en sociale dialoog stimuleert,
7. financiële, politieke en andere steun voor migranten en hun gezinsleden aanmoedigen opdat zij overgemaakt geld investeren in het land van herkomst, onder meer in infrastructuur en de economie, met eerbiediging van het feit dat geldovermakingen tot de persoonlijke levenssfeer behoren, en in voorkomend geval gebruik maken van samenwerkingsprogramma's,
8. de mogelijkheden verkennen om de financiële sector en het bankwezen in herkomstlanden solider te maken als basis voor doelgerichte investeringen door migranten en een link tussen geldovermakingen en microfinanciering te creëren,
9. het gebruik van nieuwe technologieën stimuleren voor het faciliteren van veilige en vlotte geldovermakingen met minimale beperkingen, conform de toepasselijke wetgeving, met name inzake de strijd tegen het witwassen,
10. de belangrijke rol van diaspora's onderkennen en veelvuldiger met migrantengemeenschappen in de landen van bestemming in dialoog treden over het verder promoten van een goed functionerend migratie- en ontwikkelingsbeleid,

11. de betrokkenheid van diaspora's bij ontwikkeling stimuleren door de overdracht van kennis en vaardigheden naar hun herkomstlanden op diverse manieren te bevorderen, onder meer door het opzetten van tijdelijke terugkeerprogramma's.
- k)** Het is de bedoeling dat deze partnerschappen pragmatisch en functioneel zijn. Daarom zullen de partnerschapsbestanddelen in gezamenlijk overleg worden opgesteld en geanalyseerd, teneinde ze gemakkelijker in toekomstige samenwerking te integreren.
- l)** Partnerschappen zullen worden ontwikkeld op basis van deze gezamenlijke verklaring, afhankelijk van de prioriteiten van de partners, de in kaart gebrachte problemen, een inventaris van beste praktijken qua geslaagd partnerschapsbeleid en een evaluatie van de concrete gevolgen van dergelijk beleid.
- m)** Partnerschappen zullen worden ontwikkeld op basis van het concept "migratieroutes" en van waargenomen trends en ontwikkelingen langs die routes; gegevens dienaangaande zullen worden geanalyseerd en gepresenteerd met behulp van informatietechnologie voor gegevensverzameling en -uitwisseling.
- n)** In het volle besef dat migratiepartnerschappen een gedeelde verantwoordelijkheid vergen, beschouwen wij internationale migratie als een uitdaging en als een kans. Wij gaan de bestanddelen van de migratiepartnerschappen integreren in onze strategieën, ons beleid en onze maatregelen, met behoud van het brede en evenwichtige karakter van de benadering.

Te dien einde en met het oog op de follow-up dragen wij onze hoge ambtenaren op de overeengekomen beginselen en bestanddelen voor onze migratiepartnerschappen verder uit te werken, en een evaluatie van reeds in praktijk gebrachte bestanddelen te maken. Wij stellen voor te gelegener tijd een tweede ministeriële conferentie te beleggen.