



Brussel, 23.9.2020
COM(2020) 609 final

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

over een nieuw migratie- en asielpact

“Wij kiezen voor een menselijke en menswaardige aanpak. Levens redden op zee is niet vrijblijvend. De landen die hun wettelijke en morele verplichtingen nakomen of die meer dan andere landen met migratie te maken krijgen, moeten op de solidariteit van de hele Europese Unie kunnen rekenen (...) Iedereen moet de handen uit de mouwen steken en zijn verantwoordelijkheid nemen (...)”

Toespraak van voorzitter Von der Leyen over de staat van de Unie 2020

1. INLEIDING: EEN NIEUW MIGRATIE- EN ASIELPACT

Migratie is een constante in de menselijke geschiedenis en heeft grote gevolgen voor de Europese samenleving, economie en cultuur. Een goed beheerd stelsel kan ervoor zorgen dat migratie bijdraagt tot groei, innovatie en sociale dynamiek. Belangrijke maatschappelijke uitdagingen waar de wereld nu mee te maken heeft – demografie, klimaatverandering, veiligheid, de mondiale jacht op talent, ongelijkheid – hebben stuk voor stuk gevolgen voor migratie. Cruciale beleidsvereisten als het vrije verkeer in het Schengengebied, het waarborgen van de grondrechten, het zorgen voor veiligheid en het voorzien in ontbrekende vaardigheden nopen elk tot een doeltreffend migratiebeleid. De taak die de EU en haar lidstaten wacht, terwijl zij ook de meer dringende problemen blijven aanpakken, is het opbouwen van een ten volle op Europese waarden en internationaal recht gebaseerd stelsel voor het beheren en normaliseren van migratie op de lange termijn.

Met het **nieuwe migratie- en asielpact** wordt daarvoor de aanzet gegeven. De vluchtelingen crisis van 2015–2016 bracht grote tekortkomingen aan het licht en maakte ook duidelijk dat het beheren van een situatie die voor verschillende lidstaten verschillende gevolgen heeft, een complexe opgave is. Er ontstonden oprechte zorgen en er tekenden zich verschillen af die moeten worden onderkend en verholpen. Bovenal bracht de crisis een fundamentele waarheid aan het licht die inherent is aan de aard van de EU, nl. dat **elk handelen gevolgen heeft voor anderen**. Terwijl sommige lidstaten nog steeds worstelen met het beheer van de buitengrens, hebben andere lidstaten te maken met grootschalige aankomsten over land of zee, of met overbevolkte opvangcentra, en kampen weer andere lidstaten met grote aantallen niet-toegestane bewegingen van migranten. Er is een nieuw duurzaam **Europees kader** nodig om de wisselwerking tussen het beleid en de beslissingen van de lidstaten te beheren en passend te reageren op de kansen en uitdagingen in normale tijden, in situaties waarin de druk oploopt en in crisissituaties: een kader dat de mannen, vrouwen en kinderen die aankomen in de EU zekerheid, duidelijkheid en fatsoenlijke omstandigheden kan bieden en dat Europeanen het vertrouwen kan verschaffen dat migratie doeltreffend en humaan wordt beheerd, op een wijze die geheel in overeenstemming is met onze waarden.

- In 2019 hielden 20,9 miljoen onderdanen van derde landen **legaal verblijf** in EU-lidstaten; daarmee maakten zij ongeveer 4,7 % van de totale bevolking van de EU uit.
- In 2019 gaven de EU-lidstaten circa 3,0 miljoen **eerste verblijfsvergunningen** af aan onderdanen van derde landen; daarvan waren er circa 1,8 miljoen ten minste 12 maanden geldig.
- In 2015 werden op het hoogtepunt van de vluchtelingen crisis 1,82 miljoen **illegale grensoverschrijdingen** geregistreerd aan de buitengrens van de EU. Tegen 2019 was dit aantal teruggelopen tot 142 000.

- Na de piek in 2015, toen 1,28 miljoen **asielaanvragen** werden ingediend, nam het aantal asielaanvragen af tot 698 000 in 2019.
- Hoewel jaarlijks gemiddeld zo'n 370 000 verzoeken om internationale bescherming worden afgewezen, wordt slechts een derde van de betrokkenen **teruggestuurd** naar het land van herkomst.
- De EU had eind 2019 ongeveer 2,6 miljoen **vluchtelingen** opgevangen, wat overeenkomt met 0,6 % van de EU-bevolking.

Het nieuwe pact onderkent dat **geen enkele lidstaat een onevenredige verantwoordelijkheid zou moeten dragen** en dat alle lidstaten voortdurend een **solidaire bijdrage** moeten leveren.

Het voorziet in een alomvattende aanpak van de beleidsterreinen **migratie, asiel, integratie en grensbeheer** en onderkent dat deze aanpak alleen over de hele linie doeltreffend kan zijn als er op alle fronten vooruitgang wordt geboekt. Het pact zorgt voor snellere, naadloos aansluitende **migratieprocedures** en **sterkere governance** van het beleid inzake migratie en grenzen, met ondersteuning van moderne IT-systemen en doeltreffender agentschappen. Het pact moet het reizen via onveilige en irreguliere routes terugdringen en bevordert duurzame en veilige legale trajecten voor personen die bescherming nodig hebben. Het weerspiegelt de realiteit dat de meeste migranten de EU bereiken via legale kanalen, die beter moeten worden afgestemd op de behoeften op de EU-arbeidsmarkt. Ook zal het pact het vertrouwen in het EU-beleid versterken door de **tekortkomingen bij de tenuitvoerlegging** te verhelpen.

Deze gemeenschappelijke respons moet ook betrekking hebben op de **betrekkingen van de EU met derde landen**, aangezien de interne en externe dimensies van migratie onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden: nauwe samenwerking met partners heeft rechtstreeks effect op de doeltreffendheid van het beleid binnen de EU. Het aanpakken van de achterliggende oorzaken van irreguliere migratie, het bestrijden van migrantensmokkel, het helpen van vluchtelingen die in derde landen verblijven en het ondersteunen van goed beheerde legale migratie gelden voor zowel de EU als onze partners als belangrijke doelstellingen, die kunnen worden nagestreefd door middel van brede, evenwichtige en op maat gesneden partnerschappen.

Bij het ontwerpen van het nieuwe pact heeft de Commissie op hoog en technisch niveau overleg gevoerd met het Europees Parlement, alle lidstaten, een breed scala aan belanghebbenden uit het maatschappelijk middenveld en vertegenwoordigers van de sociale partners en het bedrijfsleven. Het nieuwe pact is gebaseerd op de lessen uit de interinstitutionele debatten die zijn gevoerd sinds de Commissievoorstellen van 2016 tot hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Aan de compromissen die reeds zijn bereikt over de bestaande voorstellen, worden nieuwe elementen toegevoegd om het evenwicht tot stand te brengen dat nodig is binnen een gemeenschappelijk kader waarin alle aspecten van asiel- en migratiebeleid samenkomen. Het nieuwe pact brengt lijn in een realiteit die voor de verschillende lidstaten ongelijk is en bevordert het onderlinge vertrouwen door resultaten te boeken op basis van doeltreffende uitvoering. Gemeenschappelijke regels zijn daarbij essentieel, maar niet toereikend. De onderlinge afhankelijkheid van de lidstaten maakt het ook noodzakelijk te zorgen voor een volledige, transparante en consistente uitvoering in de praktijk.

Het nieuwe migratie- en asielpact:

- gedegen en billijk beheer van de buitengrenzen, met inbegrip van identiteits-, gezondheids- en veiligheidscontroles;

- billijke en doelmatige asielregels die de asiel- en terugkeerprocedures stroomlijnen;
- een nieuw solidariteitsmechanisme voor opsporings- en reddingssituaties, druk en crises;
- betere prognoses, crisisparaatheid en -respons;
- een doeltreffend terugkeerbeleid en een door de EU gecoördineerde aanpak van terugkeer;
- brede governance op EU-niveau voor beter beheer en betere uitvoering van het asiel- en migratiebeleid;
- wederzijds voordelige partnerschappen met belangrijke derde landen van herkomst en doorreis;
- ontwikkeling van duurzame legale trajecten voor personen die bescherming nodig hebben en om talent naar de EU te halen; en
- ondersteuning van doeltreffend integratiebeleid.

2. EEN GEMEENSCHAPPELIJK EUROPEES KADER VOOR MIGRATIE- EN ASIELBEHEER

Sinds de vluchtelingen crisis van 2015–2016 zijn de uitdagingen veranderd. Door de gemengde vluchtelingen- en migrantenstromen is de situatie complexer geworden en is de behoefte aan coördinatie- en solidariteitsmechanismen toegenomen. De EU en de lidstaten hebben hun samenwerking op het gebied van het migratie- en asielbeleid aanzienlijk geïntensiveerd. Lidstaten hebben bij de respons op de recente situatie in het opvangcentrum van Moria gehandeld uit een besef van gedeelde verantwoordelijkheid en solidariteit. Het plan van de Commissie om samen met de nationale autoriteiten te werken aan een gezamenlijk proefproject voor een nieuw opvangcentrum laat zien hoe samenwerking bijzonder concreet gestalte kan krijgen. Ter ondersteuning van dit gezamenlijke proefproject zal de Commissie samen met lidstaten en EU-agentschappen een geïntegreerde taskforce oprichten. Ad-hocmaatregelen bieden echter geen duurzame oplossing en qua zowel opzet als uitvoering zijn er nog grote structurele tekortkomingen. Zowel inconsistenties tussen de nationale asiel- en terugkeerstelsels als tekortkomingen bij de uitvoering hebben inefficiënte praktijken aan het licht gebracht en vragen doen rijzen over de billijkheid. Tegelijkertijd is voor de goede werking van het migratie- en asielbeleid binnen de EU ook nauwere samenwerking op migratiegebied nodig met partners buiten de EU.

Er is dan ook een brede aanpak vereist die de collectieve verantwoordelijkheden onderkent, recht doet aan de meest fundamentele zorgen die sinds 2016 bij de onderhandelingen zijn geuit, met name betreffende solidariteit, en de tekortkomingen bij de uitvoering verhelpt. Deze aanpak zal voortbouwen op de vooruitgang die sinds 2016 is geboekt, maar introduceert ook een gemeenschappelijk Europees kader voor en betere governance inzake migratie- en asielbeheer, en een nieuw solidariteitsmechanisme. De procedures aan de grens zullen consistent en efficiënter worden en er komt een vaste standaard voor opvangvoorzieningen.

Voortbouwen op de sinds 2016 geboekte vooruitgang

De eerdere voorstellen van de Commissie om het **gemeenschappelijk Europees asielstelsel** te hervormen, beoogden een billijk en snel proces tot stand te brengen dat toegang tot de asielprocedure, gelijke behandeling en duidelijkheid en de rechtszekerheid voor asielzoekers moest waarborgen en dat de tekortkomingen in verband met terugkeer moest aanpakken. Deze doelstellingen blijven geldig en het nieuwe pact bouwt zoveel mogelijk voort op de geboekte vooruitgang en de compromissen die het Europees Parlement en de Raad hebben bereikt.

De Commissie steunt de voorlopige politieke akkoorden die reeds zijn bereikt over de verordening asielnormen en de richtlijn opvangvoorzieningen. Deze voorstellen zouden zo spoedig mogelijk moeten worden aangenomen. De **verordening asielnormen** zou de criteria voor het verlenen van internationale bescherming verder harmoniseren, de rechten en verplichtingen van de begunstigen verduidelijken en bepalen wanneer de bescherming moet eindigen, met name ingeval de begunstige een bedreiging voor de openbare veiligheid is geworden of een ernstig strafbaar feit heeft gepleegd. De herschikking van de **richtlijn opvangvoorzieningen** zou leiden tot meer geharmoniseerde regels en betere opvangvoorzieningen voor asielzoekers, met inbegrip van snellere toegang tot de arbeidsmarkt en een betere toegang tot onderwijs voor minderjarige migranten. Ook zou duidelijk worden gemaakt dat opvangvoorzieningen alleen in de verantwoordelijke lidstaat mogen worden geboden, teneinde niet-toegestane verplaatsingen te ontmoedigen, en zouden de regels inzake bewaring worden verduidelijkt. Ook de verordening tot oprichting van een volwaardig **Asielagentschap van de Europese Unie** is een essentiële bouwsteen binnen een coherent en operationeel stelsel; snelle goedkeuring zou onmiddellijke voordelen opleveren. Het voorstel voor een **kaderverordening inzake een Unieplan voor hervestiging en toelating op humanitaire gronden** zou een stabiel EU-kader bieden voor de bijdrage van de EU aan de wereldwijde inspanningen op het gebied van hervestiging. Het voorstel van de Commissie van 2018 tot wijziging van de **terugkeerrichtlijn** blijft een belangrijke prioriteit; het gaat erom mazen te dichten en procedures te stroomlijnen, teneinde asiel en terugkeer te laten fungeren als onderdeel van één stelsel¹.

2.1 Nieuwe procedures voor snelle vaststelling van status bij aankomst

De EU moet de lacunes tussen de controles aan de buitengrens en de asiel- en terugkeerprocedures dichten aan de buitengrens. Dit proces zou snel moeten verlopen, op basis van duidelijke en eerlijke regels voor toelating en toegang tot de geëigende procedure. De Commissie stelt voor aan de grens een naadloze procedure in te stellen voor alle burgers van derde landen die zonder toestemming de grens overschrijden. Deze procedure zou screening vóór binnenkomst, een asielprocedure en eventueel een snelle terugkeerprocedure omvatten, zodat processen die nu nog losstaan van elkaar, worden geïntegreerd.

De eerste stap zou bestaan uit een **screening vóór binnenkomst**² voor alle onderdanen van derde landen die de buitengrens zonder toestemming overschrijden. Deze screening omvat identificatie, gezondheids- en veiligheidscontroles, het afnemen van vingerafdrukken en registratie in de Eurodac-databank. Deze eerste stap binnen het algemene asiel- en terugkeerstelsel vergroot in een vroeg stadium de transparantie voor de betrokkenen en sterkt het vertrouwen in het stelsel. De screening bevordert nauwere samenwerking tussen alle relevante autoriteiten, met ondersteuning van de EU-agentschappen. Dankzij de screening zal er sneller uitsluitel zijn over de status van een persoon en de toepasselijke procedure. Om te waarborgen dat een ieder die op irreguliere wijze aankomt, alvorens legaal het grondgebied van een lidstaat te betreden, aan dezelfde controles wordt onderworpen, zullen de lidstaten de screening ook moeten uitvoeren als een persoon zich aan grenscontroles onttrekt, maar nadien op het grondgebied van een lidstaat wordt aangetroffen.

De Commissie stelt ook een gerichte wijziging van haar voorstel uit 2016 voor een nieuwe verordening asielprocedures³ voor, om als tweede fase in het proces doeltreffender en flexibeler gebruik te maken van grensprocedures. De regels inzake de **grensprocedures** op

¹ Zie punt 2.5.

² Voorstel voor een verordening tot invoering van een screening van onderdanen van derde landen aan de buitengrenzen, COM(2020) 612 van 23 september 2020.

³ Gewijzigd voorstel voor een verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming in de Unie en tot intrekking van Richtlijn 2013/32/EU, COM(2020) 611 van 23 september 2020.

het gebied van asiel en terugkeer zouden worden vastgesteld in één wetgevingsinstrument. Net zoals de begrippen “veilig land van herkomst” en “veilig derde land” grond kunnen zijn voor een versnelde procedure, maken ook grensprocedures het mogelijk de behandeling van een aanvraag te bespoedigen. Asielaanvragen die weinig kans maken, zouden snel moeten worden onderzocht op een wijze waarvoor geen legale toegang tot het grondgebied van de lidstaat vereist is. Dit zou het geval zijn voor aanvragen die zijn ingediend door aanvragers die de autoriteiten trachten te misleiden, afkomstig zijn uit landen met lage erkenningspercentages en waarschijnlijk geen bescherming nodig hebben, of die een bedreiging vormen voor de nationale veiligheid. Hoewel asielverzoeken die aan de buitengrenzen van de EU worden ingediend, moeten worden beoordeeld in het kader van de asielprocedures van de EU, geven zij niet automatisch recht op binnenkomst in de EU. Op de andere asielaanvragen zou de normale asielprocedure van toepassing blijven; deze zou efficiënter worden en mensen met een gegrond asielverzoek sneller duidelijkheid verschaffen. Bovendien zou het mogelijk moeten zijn om aanvragers gedurende de grensprocedure te herplaatsen, zodat de procedures in een andere lidstaat kunnen worden voortgezet.

Voor degenen wier aanvraag in de asielgrensprocedure is afgewezen, zou onmiddellijk een EU-terugkeergrensprocedure gelden. Dit zou het risico van niet-toegestane verplaatsingen uitsluiten en een duidelijk signaal afgeven aan smokkelaars. Het zou een bijzonder belangrijk instrument zijn op de routes waar een groot deel van de asielzoekers afkomstig is uit landen met een laag erkenningspercentage.

Alle nodige garanties zullen worden ingebouwd om ervoor te zorgen dat elk geval individueel wordt beoordeeld en de essentiële waarborgen onverkort van kracht blijven, met volledige inachtneming van het beginsel van non-refoulement en de grondrechten. In het kader van de bijzondere aandacht die de behoeften van de meest kwetsbare personen verdienen, zou een algemene uitzondering op de grensprocedures worden gemaakt als niet voor de noodzakelijke waarborgen kan worden gezorgd. Om daadwerkelijke toegang tot de asielprocedures en eerbiediging van de grondrechten te waarborgen, zullen de lidstaten in nauwe samenwerking met het Bureau voor de grondrechten een doeltreffend toezichtmechanisme opzetten, dat al in de screeningfase fungeert als een aanvullende waarborg.

De nieuwe procedures zullen de asiel- en migratieautoriteiten in staat stellen gegronde verzoeken efficiënter te beoordelen, sneller beslissingen te nemen en zo de werking en de geloofwaardigheid van het asiel- en terugkeerbeleid bevorderen. Aangezien dit zowel de lidstaten als de EU als geheel ten goede komt, zou het werk met middelen en deskundigheid van EU-agentschappen en met EU-financiering moeten worden ondersteund.

De verordening asielprocedures zou ook voorzien in een toegankelijk, doeltreffend en snel besluitvormingsproces dat gebaseerd is op eenvoudiger, duidelijkere en kortere procedures, passende procedurele waarborgen voor asielzoekers en instrumenten die voorkomen dat beperkingen worden omzeild. Een hogere mate van harmonisatie van de begrippen “veilig land van herkomst” en “veilig derde land” door middel van EU-lijsten, waarbij landen als die van de Westelijke Balkan als zodanig worden aangemerkt, zal met name van groot belang zijn bij de voortzetting van de onderhandelingen, die voortbouwen op eerdere interinstitutionele besprekingen.

2.2 Een gemeenschappelijk kader voor solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid

De ervaring die is opgedaan bij de onderhandelingen over de voorstellen uit 2016 om het gemeenschappelijk Europees asielstelsel te hervormen, wijst duidelijk uit dat er een aanpak

geboden is die verder reikt dan de huidige Dublin-verordening. Er moet een gemeenschappelijk kader komen dat regels omvat voor het bepalen van de lidstaat die verantwoordelijk is voor een asielerzoek en in slimmere en flexibelere instrumenten voorziet om die lidstaten te helpen die voor de grootste uitdagingen staan. De Commissie zal daarom haar voorstel uit 2016 tot wijziging van de Dublinverordening intrekken en vervangen door een nieuw, breder instrument dat een gemeenschappelijk kader biedt voor asiel- en migratiebeheer: de **verordening asiel- en migratiebeheer**⁴. De hervorming is dringend geboden en over de voornaamste beginselen zou tegen eind 2020 een politiek akkoord moeten worden bereikt.

Dit nieuwe gemeenschappelijke kader zal de beginselen en structuren bevatten die nodig zijn voor een geïntegreerde aanpak van het migratie- en asielbeleid, die een billijke verdeling van de verantwoordelijkheid waarborgt en doeltreffend optreden mogelijk maakt bij gemengde aankomsten, d.w.z. van personen die internationale bescherming nodig hebben en personen voor wie dat niet het geval is. Daarbij gaat het onder meer om een nieuw **solidariteitsmechanisme** dat billijkheid in het asielstelsel van de EU moet verankeren door recht te doen aan de verschillende uitdagingen die verschillende geografische locaties meebrengen en door te waarborgen dat alle lidstaten een solidaire bijdrage leveren, opdat de reële behoeften die ontstaan door de irreguliere aankomst van migranten en asielzoekers niet alleen door afzonderlijke lidstaten worden vervuld, maar door de EU als geheel. Solidariteit houdt in dat alle lidstaten een bijdrage moeten leveren, zoals het Europees Hof van Justitie heeft verduidelijkt⁵.

Het nieuwe solidariteitsmechanisme zal hoofdzakelijk gericht zijn op herplaatsing of terugkeersponsoring. Bij terugkeersponsoring zouden andere lidstaten de lidstaat die druk ondervindt, alle nodige ondersteuning verlenen om personen die geen verblijfsrecht hebben, snel te doen terugkeren. De ondersteunende lidstaat neemt daarbij alle verantwoordelijkheid op zich ingeval het niet binnen een bepaalde termijn tot terugkeer komt. De lidstaten mogen zich richten op nationaliteiten ten aanzien waarvan zij terugkeer beter uitvoerbaar achten. Terwijl elke lidstaat zou moeten bijdragen aan herplaatsing en/of terugkeersponsoring en een verdeelsleutel zou worden toegepast, mogen de lidstaten zelf beslissen of en in hoeverre zij hun inspanning verdelen over te herplaatsen personen en personen op wie terugkeersponsoring van toepassing is. Ook zou een bijdrage kunnen worden geleverd door middel van andere vormen van solidariteit, zoals capaciteitsopbouw, operationele ondersteuning, technische en operationele deskundigheid, en ondersteuning van de externe aspecten van migratie. Hoewel de lidstaten altijd kunnen kiezen voor haalbare alternatieven voor herplaatsing, zal een vangnet ervoor zorgen dat de druk op een lidstaat daadwerkelijk wordt verlicht door herplaatsing of terugkeersponsoring. De specifieke situatie van opsporings- en reddingsgevallen en met name kwetsbare groepen zou ook moeten worden onderkend en de Commissie zal een pool van geplande solidariteitsmaatregelen vormen, die hoofdzakelijk bestaat uit herplaatsingen – opgegeven per lidstaat, per jaar – op basis van de kortetermijnprognoses die de Commissie maakt van de op alle routes ontscheepte aantallen mensen en van de kwetsbare groepen die naar verwachting moeten worden herplaatst.

De huidige regels inzake de verschuiving tussen de lidstaten van de **verantwoordelijkheid** voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming kunnen aanzetten tot niet-toegestane verplaatsingen, met name wanneer de verschuiving van verantwoordelijkheid het gevolg is van het gedrag van de verzoeker (bijvoorbeeld wanneer een verzoeker onderduikt). Derhalve moet het stelsel worden versterkt en dienen mazen te

⁴ Voorstel voor een verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, COM(2020) 610 van 23 september 2020.

⁵ Arrest in de gevoegde zaken C-715/17, C-718/17 en C-719/17 Commissie/Polen, Hongarije en Tsjechië.

worden gedicht. Hoewel de huidige criteria voor het bepalen van de verantwoordelijkheid van toepassing zullen blijven, zouden de regels inzake de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming moeten worden verfijnd om het stelsel doeltreffender te maken, misbruik te ontmoedigen en niet-toegestane verplaatsingen te voorkomen. Ook zouden er duidelijke verplichtingen moeten gelden voor de aanvrager en vaste consequenties moeten zijn verbonden aan niet-nakoming. Een aanvullende stap zal erin bestaan de richtlijn langdurig ingezetenen zodanig te wijzigen dat personen die internationale bescherming genieten, worden gestimuleerd om in de lidstaat die deze internationale bescherming heeft verleend, te blijven, door het vooruitzicht op de status van langdurig ingezetene na drie jaar legaal en ononderbroken verblijf in die lidstaat. Dit zou ook hun integratie in de lokale gemeenschap ten goede komen.

2.3 Onderling vertrouwen op basis van gedegen governance en monitoring van de uitvoering

Wil beleid inzake grensbeheer, asiel en terugkeer doeltreffend zijn, dan moet het goed werken op nationaal niveau en, wat de integratie van migranten betreft, op lokaal niveau. Nationaal beleid moet dan ook stroken met de algemene Europese aanpak. Daartoe zal de nieuwe verordening asiel- en migratiebeheer aansturen op nauwere Europese samenwerking. Deze verordening zal de planning, paraatheid en monitoring op zowel nationaal als EU-niveau verbeteren. Een gestructureerd proces zou EU-hulp bieden, zodat de lidstaten elkaar kunnen bijstaan bij het opbouwen van een veerkrachtig, doeltreffend en flexibel stelsel, waarbij **nationale strategieën** het asiel- en terugkeerbeleid op nationaal niveau integreren. Een **Europese strategie** zou de lidstaten aansturen en ondersteunen. De Commissie zal op basis van de jaarlijkse verslaglegging door de lidstaten ook een verslag over paraatheid en noodplanning opstellen. Hierin zal een toekomstgericht perspectief worden geschetst en worden ingegaan op de risico's en kansen in verband met het migratiebeheer, ter verbetering van zowel capaciteit als paraatheid.

Voor het vertrouwen in het EU- en het nationale beleid is een consistente uitvoering van groot belang en dat betekent dat de EU-agentschappen zullen moeten zorgen voor krachtiger monitoring en operationele ondersteuning. Zo zal de Commissie zowel bestaande als nieuwe regels stelselmatiger monitoren, onder meer in het kader van inbreukprocedures.

De systemen voor kwaliteitscontrole in verband met migratiebeheer, zoals het Schengenevaluatiemechanisme en de kwetsbaarheidsbeoordelingen van het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex), zullen daarbij een cruciale rol spelen. Een andere belangrijke stap is de toekomstige monitoring van de asielstelsels; daarin voorziet het meest recente compromis over het voorstel voor een nieuw **Asielagentschap van de Europese Unie**. Het nieuwe mandaat zou voorzien in de toenemende behoefte van de lidstaten aan operationele ondersteuning en richtsnoeren inzake de uitvoering van de gemeenschappelijke asielregels en zorgen voor meer convergentie. Het agentschap zou het wederzijdse vertrouwen versterken door de asiel- en opvangsystemen van de lidstaten aan een nieuwe vorm van monitoring te onderwerpen en doordat de Commissie aanbevelingen met bijstandsmaatregelen zou kunnen doen. Deze wetgeving zou nog dit jaar moeten worden aangenomen om ervoor te zorgen dat deze praktische ondersteuning snel beschikbaar is, ook al kan het even duren voordat nieuwe structuren, bv. voor monitoring, tot stand komen.

2.4 Ondersteuning van kinderen en kwetsbare personen

Het asiel- en migratiebeheerstelsel van de EU moet onder meer door middel van hervestiging voorzien in de bijzondere behoeften van kwetsbare groepen. De Commissie

heeft de behoeften van kinderen als prioriteit aangemerkt, aangezien jongens en meisjes bij migratie bijzonder kwetsbaar zijn⁶. Hiermee zal ten volle rekening worden gehouden bij bredere initiatieven ter bevordering van de rechten en belangen van kinderen, zoals de strategie voor de rechten van het kind, overeenkomstig zowel het internationaal recht inzake de rechten van het kind als het Handvest van de grondrechten van de EU⁷.

De hervorming van de EU-regels inzake asiel en terugkeer is een gelegenheid om de in het EU-recht vervatte **waarborgen en beschermingsnormen voor migrerende kinderen te versterken**. De nieuwe regels zullen ervoor zorgen dat bij alle besluiten inzake migrerende kinderen de belangen van het kind vooropstaan en dat het recht van het kind om te worden gehoord, wordt geëerbiedigd. Vertegenwoordigers van niet-begeleide minderjarigen zouden sneller moeten worden aangesteld en voldoende middelen moeten ontvangen. Het Europees netwerk inzake voogdij⁸ zou moeten worden versterkt en een grotere rol moeten spelen bij coördinatie en samenwerking en bij capaciteitsopbouw voor voogden. Niet-begeleide kinderen en kinderen jonger dan twaalf in gezinsverband zouden moeten worden vrijgesteld van de grensprocedure, tenzij er veiligheidszorgen zijn. Bij alle andere relevante asielpcedures moeten kindspecifieke procedurele waarborgen en aanvullende ondersteuning worden geboden. Het stelsel moet in elke fase zijn afgestemd op de specifieke behoeften van kinderen door doeltreffende alternatieven te bieden voor bewaring, snelle gezinshereniging te bevorderen en ervoor te zorgen dat de stem van de kinderbeschermingsinstanties wordt gehoord. Kinderen moeten tijdens de procedures voor statusbepaling passende huisvesting en bijstand, met inbegrip van rechtsbijstand, aangeboden krijgen. Ten slotte zouden zij ook snelle en niet-discriminerende toegang tot onderwijs en vroegtijdige toegang tot integratiediensten moeten krijgen.

Mensenhandel vormt een groot gevaar op de migratieroutes; met name vrouwen en meisjes lopen het risico slachtoffer te worden van mensenhandel voor seksuele uitbuiting of andere vormen van gendergerelateerd geweld. Mensenhandelnetwerken maken misbruik van asielpcedures en gebruiken opvangcentra om mogelijke slachtoffers te vinden⁹. Vroegtijdige identificatie van potentiële slachtoffers uit derde landen wordt een specifiek aspect van de toekomstige aanpak van de Commissie om mensenhandel uit te bannen, zoals onlangs is uiteengezet in de strategie voor de EU-veiligheidsunie¹⁰.

2.5 Een doeltreffend en gemeenschappelijk EU-stelsel voor terugkeer

De migratieregels van de EU kunnen alleen geloofwaardig zijn als personen die geen recht hebben om in de EU te blijven, ook daadwerkelijk worden teruggestuurd. Van de mensen die het bevel krijgen uit een lidstaat terug te keren, vertrekt momenteel slechts ongeveer een derde. Dit ondermijnt het vertrouwen van de burgers in het stelsel van asiel- en migratiebeheer en stimuleert irreguliere migratie. Ook kunnen illegaal verblijvende personen hierdoor te maken krijgen met precare omstandigheden en uitbuiting door criminele netwerken. De doeltreffendheid van het terugkeerbeleid varieert per lidstaat en is in hoge mate afhankelijk van de nationale regels en capaciteiten, alsook van de betrekkingen met

⁶ Mededeling over “Bescherming van migrerende kinderen” COM(2017) 211 van 12 april 2017, waarbij een breed pakket maatregelen wordt aanbevolen om kinderen in elke fase van het migratieproces beter te beschermen.

⁷ Ook bij de EU-kindergarantie en het actieplan voor integratie en inclusie (zie onderstaand punt 8) zullen de bijzondere behoeften van migrerende kinderen in aanmerking worden genomen.

⁸ Het netwerk is aangekondigd in de mededeling van 2017 (zie voetnoot 6). Het brengt voogdijraden en -instellingen, (lokale) autoriteiten en internationale en niet-gouvernementele organisaties bijeen om in de EU goede voogdijdiensten te bevorderen voor niet-begeleide en van hun gezinsleden gescheiden kinderen.

⁹ Europol 2020, European Migrant Smuggling Centre 4th Annual report – 2019.

¹⁰ Mededeling betreffende de EU-strategie voor de veiligheidsunie, COM(2020) 605 van 24 juli 2020.

specifieke derde landen. Er is een **gemeenschappelijk EU-stelsel voor terugkeer** nodig dat krachtiger structuren binnen de EU paart aan doeltreffender samenwerking met derde landen op het gebied van terugkeer en overname. Dit stelsel zou moeten worden ontwikkeld door voort te bouwen op de herschikking van de terugkeerrichtlijn en doeltreffende operationele ondersteuning, mede via Frontex. Deze aanpak zou kunnen worden versterkt door het in het kader van de verordening asiel- en migratiebeheer voorgestelde proces voor het vaststellen van¹¹ eventuele maatregelen om de samenwerking met derde landen te stimuleren. Het gemeenschappelijke EU-stelsel voor terugkeer zou ook terugkeersponsoring moeten omvatten en de succesvolle uitvoering daarvan moeten ondersteunen.

De voornaamste bouwsteen voor een doeltreffend EU-stelsel voor terugkeer is het voorstel uit 2018 tot herschikking van de terugkeerrichtlijn. Het beheer van het terugkeerbeleid zou hierdoor sterk verbeteren. Door te voorzien in gemeenschappelijke criteria voor de beoordeling van elk individueel geval en in de mogelijkheid om met het oog op de openbare orde en veiligheid gebruik te maken van bewaring, zou het voorstel onderduiken en niet-toegestane verplaatsingen helpen voorkomen en beperken. Het zou een impuls geven aan programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer – de meest doeltreffende en duurzame manier om terugkeer te bevorderen. Met IT-instrumenten op maat en een duidelijke medewerkingsplicht voor personen die de procedure doorlopen, zou deze aanpak ook de resultaten verbeteren en de procedures versnellen. Het is van belang dat het Europees Parlement en de Raad overeenstemming bereiken over de bepalingen inzake gemeenschappelijke beoordelingscriteria en bewaring. De Commissie is bereid nauw met de nadere instellingen samen te werken om snel tot een akkoord te komen over een herziene richtlijn die voornoemde verbeteringen bewerkstelligt. Het zou in dat verband ook gunstig zijn de regels inzake de asiel- en terugkeergrensprocedures samen te voegen in de nieuwe verordening asielprocedures, bestaande mazen te dichten en de mogelijkheden om het asielstelsel te omzeilen, verder terug te dringen.

De nationale terugkeerinspanningen vereisen ook **operationele ondersteuning**. Het werk op het gebied van terugkeer wordt dikwijls gehinderd door schaarste aan financiële en personele middelen in de lidstaten. Door terugkeer te integreren in de nationale strategieën die deel uitmaken van het gemeenschappelijk kader, zouden de planning, de middelentoe wijzing en de infrastructuur voor terugkeer- en overnameoperaties verbeteren.

Frontex moet in het gemeenschappelijke EU-stelsel voor terugkeer een leidende rol spelen en ervoor zorgen dat terugkeer in de praktijk goed werkt. Het zou een prioriteit voor Frontex moeten zijn uit te groeien tot de operationele tak van het terugkeerbeleid. Daartoe zou een plaatsvervangend uitvoerend directeur moeten worden benoemd en zou de raad van bestuur over meer deskundigheid inzake terugkeer moeten beschikken¹². Het nieuwe permanente corps zal ook ondersteuning verlenen bij terugkeer. Frontex zal eveneens ondersteuning verlenen bij de invoering op EU- en nationaal niveau van een casemanagementsysteem voor terugkeer dat alle fasen van de procedure bestrijkt, van de opsporing van irregulier verblijf tot overname door en re-integratie in derde landen. Zo kan het agentschap zijn volledige potentieel benutten om terugkeer te ondersteunen en operationele samenwerking met de lidstaten te combineren met doeltreffende samenwerking met derde landen op het gebied van overname.

¹¹ Het terugkeerbeleid moet volledig worden geïntegreerd met het in punt 6.5 beschreven overnamebeleid.

¹² Krachtens de EGKW-verordening dient een van de drie plaatsvervangende uitvoerend directeurs specifiek verantwoordelijk en bevoegd te zijn voor het toezicht op de taken van het agentschap die verband houden met terugkeer.

Een doeltreffend systeem voor het waarborgen van terugkeer is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en er zullen krachtige governancestructuren nodig zijn om tot een consistenter en doeltreffender aanpak te komen. Daartoe zal de Commissie een **terugkeercöördinator** aanstellen, die zal worden ondersteund door een **netwerk op hoog niveau voor terugkeer**. De coördinator zal technische ondersteuning verlenen om de verschillende onderdelen van het terugkeerbeleid van de EU op elkaar af te stemmen. Hij zal daarbij voortbouwen op de positieve ervaringen die de lidstaten bij het beheren van terugkeer hebben opgedaan en een naadloze en geïntegreerde uitvoering van het terugkeerproces bevorderen. Een operationele terugkeerstrategie zal zorgen voor een strategische focus.

Terugkeer is doeltreffender als deze vrijwillig wordt ondernomen en vergezeld gaat van krachtige re-integratiemaatregelen. De bevordering van vrijwillige terugkeer is een belangrijke strategische doelstelling, die zowel is opgenomen in het Commissievoorstel van 2018 betreffende de terugkeerrichtlijn als in een toekomstige strategie inzake vrijwillige terugkeer en re-integratie. Deze strategie zal voorzien in nieuwe benaderingen voor het ontwerp, de bevordering en de uitvoering van regelingen inzake begeleide vrijwillige terugkeer en re-integratie¹³. In dat kader zullen gemeenschappelijke doelstellingen worden vastgesteld en zal zowel de samenhang tussen EU- en nationale initiatieven als die tussen nationale regelingen worden bevorderd. Bij dit werk kan ook het versterkte mandaat inzake terugkeer van de Europese grens- en kustwacht te stade komen.

2.6 Een nieuwe gemeenschappelijke databank voor asiel en migratie

Voor een naadloos migratie- en asielproces is een gedegen beheer van de nodige informatie vereist. Ter ondersteuning van het gemeenschappelijke kader zou **Eurodac** dan ook verder moeten worden ontwikkeld¹⁴. Het Commissievoorstel uit 2016, waarover het Europees Parlement en de Raad een voorlopig politiek akkoord hadden bereikt, zou het toepassingsgebied van Eurodac reeds uitbreiden. Een upgrade van Eurodac zou helpen om niet-toegestane verplaatsingen te volgen, irreguliere migratie aan te pakken en terugkeer te verbeteren. Met het oog op specifieke behoeften zouden meer gegevens worden opgeslagen, met inachtneming van de nodige waarborgen. Zo waren het Europees Parlement en de Raad al overeengekomen ook informatie over hervestigde personen op te nemen.

Deze veranderingen zouden nu moeten worden aangevuld, om het mogelijk te maken met een **geüpgradede databank** individuele verzoekers (in plaats van aanvragen) te tellen, te helpen nieuwe bepalingen inzake een verschuiving van verantwoordelijkheid binnen de EU toe te passen, herplaatsing te vergemakkelijken en terugkeerders beter te monitoren. Het nieuwe stelsel zou helpen de noodzakelijke koppeling tussen de asiel- en terugkeerprocedures tot stand te brengen en aanvullende ondersteuning te verlenen aan de nationale autoriteiten die zich bezighouden met asielzoekers wier aanvraag al in een andere lidstaat is afgewezen. Ook zou het stelsel de ondersteuning voor vrijwillig vertrek en re-integratie kunnen volgen. De nieuwe Eurodac-databank zou volledig interoperabel zijn met de databanken voor grensbeheer, in het kader van een alomvattend en geïntegreerd migratie-grensbeheersysteem.

Kernacties

De Commissie:

¹³ Zie punt 6.5.

¹⁴ Gewijzigd voorstel voor een verordening betreffende de instelling van Eurodac, COM(2020) 614 van 23 september 2020.

- stelt een verordening betreffende asiel- en migratiebeheer voor, met inbegrip van een nieuw solidariteitsmechanisme;
- stelt nieuwe wetgeving voor om een screeningprocedure aan de buitengrens in te voeren,
- wijzigt het voorstel voor een nieuwe verordening asielprocedures om daarin een nieuwe grensprocedure op te nemen en asielprocedures doeltreffender te maken;
- wijzigt het voorstel voor de Eurodac-verordening om te voorzien in de databehoeften van het nieuwe EU-kader voor asiel- en migratiebeheer;
- stelt binnen de Commissie een terugkeercoördinator aan, die wordt ondersteund door een nieuw netwerk op hoog niveau voor terugkeer en een nieuwe operationele strategie; en
- stelt een nieuwe strategie voor vrijwillige terugkeer en re-integratie vast.

Het Europees Grens- en kustwachtagentschap (Frontex) moet het volgende doen:

- het versterkte mandaat inzake terugkeer volledig operationaliseren en op nationaal niveau de lidstaten ten volle ondersteunen; en
- een plaatsvervangend uitvoerend directeur voor terugkeer aanstellen.

Het Europees Parlement en de Raad moeten het volgende doen:

- uiterlijk in juni 2021 de verordening betreffende asiel- en migratiebeheer, de verordening betreffende screening en de herziene verordening asielprocedures vaststellen;
- onmiddellijke prioriteit geven aan de vaststelling van de verordening betreffende het Asielagentschap van de EU, tegen eind 2020, om doeltreffende Europese steun ter plaatse mogelijk te maken;
- ervoor zorgen dat de herziene Eurodac-verordening dit jaar wordt vastgesteld;
- ervoor zorgen dat de herziene richtlijn opvangvoorzieningen en de verordening asielnormen snel worden vastgesteld; en
- ervoor zorgen dat de onderhandelingen over de herziene terugkeerrichtlijn snel worden afgerond.

3. EEN GEDEGEN SYSTEEM VOOR CRISISPARAATHEID EN -RESPONS

De doelstelling van het nieuwe pact om een breed en gedegen migratie- en asielbeleid vast te stellen, is de beste bescherming tegen het risico dat zich crisissituaties voordoen. De EU is vandaag al beter voorbereid dan in 2015, en het gemeenschappelijk kader voor asiel- en migratiebeheer zal de EU reeds sterker doen staan door de paraatheid te verbeteren en van solidariteit een permanent kenmerk te maken. Zij zal echter steeds voorbereid moeten zijn op onverwachte ontwikkelingen.

De EU moet paraat staan om **crisissituaties en situaties van overmacht** veerkrachtig en flexibel aan te pakken, in de wetenschap dat de respons moet afgestemd zijn op het soort crisis. Voorbereiding en prognoses maken een doeltreffender optreden mogelijk. Anticipatie vergt een empirisch onderbouwde benadering, op basis waarvan de EU haar respons op belangrijke tendensen beter kan voorbereiden¹⁵. Een nieuwe **blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie**¹⁶ moet helpen een reactieve modus te verruilen voor een benadering die gebaseerd is op paraatheid en anticipatie. In de blauwdruk worden alle

¹⁵ Het Kenniscentrum Migratie en Demografie van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek van de Commissie zal deze werkzaamheden ondersteunen.

¹⁶ Aanbeveling van de Commissie over een EU-mechanisme voor paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie (Blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie), C(2020) 6469 van 23 september 2020.

bestaande instrumenten voor crisisbeheer samengebracht en de belangrijkste institutionele, operationele en financiële maatregelen en protocollen vastgelegd om de paraatheid te verzekeren op het niveau van de Unie en de lidstaten.

De blauwdruk houdt in dat voortdurend zal worden geanticipeerd en dat de capaciteit van de lidstaten constant zal worden gemonitord; daarnaast biedt de blauwdruk een kader voor het versterken van de veerkracht en het organiseren van een gecoördineerde crisisrespons. Op verzoek van een lidstaat zou operationele steun worden verleend, zowel door EU-agentschappen als door andere lidstaten. Dit zou voortbouwen op de hotspot-aanpak en op recente ervaringen met crisisrespons en civiele bescherming. De blauwdruk zal onmiddellijk effectief zijn, maar ook een belangrijke operationele ondersteuning vormen voor het reactievermogen van de EU in het kader van de toekomstige regelingen. Er worden tal van maatregelen in vermeld die kunnen worden genomen bij de aanpak van crises waarbij een groot aantal mensen op irreguliere wijze aankomt. De ervaring leert ons echter dat we het instrumentarium ook moeten uitbreiden met een nieuw element.

Een nieuw wetgevingsinstrument zou het mogelijk maken **in het geval van een crisis de nodige tijdelijke en buitengewone maatregelen** te treffen¹⁷. Het instrument heeft twee doelstellingen: ten eerste de lidstaten flexibiliteit bieden om te reageren op crisissituaties en situaties van overmacht alsook de mogelijkheid om onmiddellijke beschermingsstatus te verlenen in crisissituaties, en ten tweede ervoor zorgen dat het systeem van solidariteit dat in de nieuwe verordening inzake asiel- en migratiebeheer wordt vastgesteld, zich leent voor de aanpak van crises waarbij een groot aantal mensen op irreguliere wijze aankomt. Crisissituaties vereisen urgent optreden en daarom moet het solidariteitsmechanisme worden versterkt en zouden de termijnen voor dat mechanisme moeten worden ingekort¹⁸. Ook het toepassingsgebied van verplichte herplaatsing zou worden uitgebreid – tot onder meer aanvragers en begunstigen van onmiddellijke bescherming, en van terugkeersponsoring.

De praktische problemen waarmee de lidstaten worden geconfronteerd in crisissituaties die zo grootschalig zijn dat hun asiel- en migratiestelsels overbelast dreigen te raken, zouden worden onderkend indien zij een beperkte marge zouden krijgen om van de normale procedures en tijdschema's af te wijken, zonder evenwel af te zien van de eerbiediging van de grondrechten en het beginsel van non-refoulement¹⁹.

Ook zou een vorm van onmiddellijke bescherming, vergelijkbaar met subsidiaire bescherming, kunnen worden verleend aan een vooraf bepaalde groep personen, met name personen die een uitzonderlijk hoog risico lopen het slachtoffer te worden van willekeurig geweld als gevolg van een gewapend conflict in hun land van herkomst. In het licht van de ontwikkeling van de begrippen en regels om in aanmerking te komen voor internationale bescherming, en gezien het feit dat de nieuwe wetgeving regels zou bevatten voor het

¹⁷ Voorstel voor een verordening betreffende de aanpak van crisissituaties en situaties van overmacht op het gebied van migratie en asiel, COM(2020) 613 van 23 september 2020.

¹⁸ Door de verplichting een irreguliere migrant eerder naar het grondgebied van de terugkeer sponsorende lidstaat te herplaatsen.

¹⁹ Krachtens het internationaal recht inzake de mensenrechten garandeert het beginsel van non-refoulement dat niemand mag worden teruggestuurd naar een land waar hij het slachtoffer zou worden van foltering, wrede, onmenselijke of ontorende behandeling of bestraffing of waar hem andere onherstelbare schade zou worden berokkend.

verlenen van onmiddellijke bescherming in crisissituaties, zou de richtlijn tijdelijke bescherming worden ingetrokken²⁰.

Kernacties

De Commissie:

- stelt een blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie voor, en
- stelt wetgeving voor voor de aanpak van crisissituaties en situaties van overmacht en voor de intrekking van de richtlijn tijdelijke bescherming.

Het Europees Parlement en de Raad moeten het volgende doen:

- prioriteit geven aan de werkzaamheden met betrekking tot het nieuwe crisisinstrument.

De lidstaten, de Raad en de Commissie moeten het volgende doen:

- starten met de uitvoering van de blauwdruk paraatheid en crisisbeheer in verband met migratie.

4. GEÏNTEGREERD GRENSBEHEER

Geïntegreerd grensbeheer is een onmisbaar beleidsinstrument voor de EU om de buitengrenzen van de EU te beschermen en de integriteit en werking van een Schengengebied zonder controles aan de binnengrenzen te waarborgen. Het speelt ook een cruciale rol in een breed migratiebeleid: goed beheerde buitengrenzen van de EU zijn een essentieel onderdeel van de samenwerking op het gebied van een geïntegreerd asiel- en terugkeerbeleid.

4.1 De buitengrenzen van de EU doeltreffender beheren

Het beheer van de buitengrenzen van de EU is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle lidstaten en geassocieerde Schengenlanden, en van de EU en haar agentschappen. Dat betekent ook dat wanneer er tekortkomingen zijn, deze niet alleen een extra uitdaging vormen voor de betrokken lidstaat maar ook andere gevolgen met zich meebrengen, zoals niet-toegestane verplaatsingen die de geloofwaardigheid van het hele EU-systeem ondermijnen. Het doeltreffend beheren van de EU-buitengrenzen is van cruciaal belang voor een Schengengebied zonder controles aan de binnengrenzen.

Het **Europees geïntegreerd grensbeheer** wordt uitgeoefend door de Europese grens- en kustwacht, die is samengesteld uit de grens- en kustwachtautoriteiten van de lidstaten en Frontex. Deze vorm van grensbeheer is opgezet om versnippering te voorkomen en te zorgen voor samenhang tussen de verschillende EU-beleidsmaatregelen.

De Commissie zal het voorbereidingsproces starten met het oog op de indiening van het beleidsdocument voor de **meerjarige strategische beleids- en uitvoeringscyclus** in de eerste helft van 2021. Deze cyclus zal één enkel kader tot stand brengen voor het verstrekken van strategische richtsnoeren aan alle relevante actoren op Europees en nationaal niveau op het gebied van grensbeheer en terugkeer, door middel van op elkaar afgestemde strategieën: een door Frontex vastgestelde technische en operationele strategie op EU-niveau en door de lidstaten vastgestelde nationale strategieën. Dit zal zorgen voor samenhang tussen alle relevante juridische, financiële en operationele instrumenten, zowel

²⁰ Richtlijn 2001/55/EG van de Raad van 20 juli 2001 betreffende minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming in geval van massale toestroom van ontheemden en maatregelen ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanning van de lidstaten.

binnen de EU als in het kader van de samenwerking met onze externe partners. De strategie zal met het Europees Parlement en de Raad besproken worden.

De EU moet in staat zijn om de lidstaten bij de buitengrens snel, flexibel en passend bij te staan. De snelle en volledige uitvoering van de nieuwe **verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht** is een belangrijke stap voorwaarts. Zij versterkt de dagelijkse samenwerking en verbetert de reactiecapaciteit van de EU. De ontwikkeling van gemeenschappelijke capaciteiten en een onderling afgestemde planning op gebieden zoals opleiding en aanbesteding zullen zorgen voor meer samenhang en doeltreffendheid. De jaarlijkse kwetsbaarheidsbeoordelingen van Frontex zijn bijzonder belangrijk, aangezien daarin de paraatheid van de lidstaten ten aanzien van dreigingen en uitdagingen aan de buitengrenzen wordt beoordeeld en specifieke corrigerende maatregelen worden aanbevolen om kwetsbare punten te verbeteren. Zij vormen een aanvulling op de evaluaties in het kader van het Schengenevaluatiemechanisme, die gezamenlijk door de Commissie en de lidstaten worden uitgevoerd. De kwetsbaarheidsbeoordelingen zullen het agentschap ook helpen om de lidstaten optimaal bij te staan met operationele steun.

Bij de nieuwe verordening wordt een permanent korps opgericht, dat uit operationeel personeel van het agentschap en van de lidstaten bestaat en uitvoerende bevoegdheden uitoefent: dit is een aanzienlijke versterking van het vermogen van de EU om op verschillende situaties aan de buitengrenzen te reageren. Een **permanent korps met een capaciteit van 10 000 personeelsleden** blijft van essentieel belang om snel en passend te kunnen reageren. Het permanente korps moet uiterlijk 1 januari 2021 kunnen worden ingezet.

4.2 IT-systemen volledig interoperabel maken

Sterke buitengrenzen vereisen ook moderne en **interoperabele IT-systemen** om de identiteit te kennen van de personen die in de EU aankomen, onder wie asielzoekers, zodat zij kunnen worden gevolgd. Zodra zij operationeel zijn, zullen de verschillende systemen een geïntegreerd IT-platform voor grensbeheer vormen dat het verblijfsrecht van alle onderdanen van derde landen – ongeacht of zij niet-visumplichtig zijn of in het bezit van een visum zijn – die legaal op het grondgebied van de EU aankomen, controleert en hun gangen volgt, hetgeen zal helpen om gevallen van overschrijding van de toegestane verblijfsduur op te sporen²¹.

Interoperabiliteit zal alle Europese systemen voor grenzen, migratie, veiligheid en justitie met elkaar verbinden en ervoor zorgen dat zij met elkaar “communiceren”, dat geen controle wordt overgeslagen doordat losse informatie niet met elkaar in verband wordt gebracht, en dat de nationale autoriteiten over de volledige, betrouwbare en nauwkeurige inlichtingen beschikken die zij nodig hebben. Interoperabiliteit zal een belangrijke impuls geven aan de strijd tegen identiteitsfraude; tegelijk zullen voor elk systeem de bestaande waarborgen behouden blijven. Het is cruciaal dat deze nieuwe en verbeterde informatiesystemen **tegen eind 2023 operationeel en volledig interoperabel zijn** en dat het Schengeninformatiesysteem een upgrade krijgt. De Commissie zal ook de nodige wijzigingen in de voorgestelde herziening van de **Eurodac**-verordening voorstellen, zodat Eurodac in deze aanpak wordt geïntegreerd en ook een volwaardige rol speelt bij de het controleren van irreguliere migratie en de opsporing van niet-toegestane verplaatsingen binnen de EU. Het vertrouwen in het Schengengebied zal verder worden versterkt door **de**

²¹ De systemen die interoperabel worden gemaakt, zijn: het inreis-uitreisysteem, het Europees reisinformatie- en -autorisatiesysteem, het Visuminformatiesysteem, het Ecris-TCN-systeem, Eurodac en het Schengeninformatiesysteem.

visumprocedure tegen 2025 volledig te digitaliseren, met een digitaal visum en de mogelijkheid om visumaanvragen online in te dienen.

Gezien het strakke tijdschema voor de totstandbrenging van de nieuwe architectuur van de EU-informatiesystemen moeten de voorbereidingen in de lidstaten en bij de agentschappen gemonitord en ondersteund worden. Dankzij de **procedure** van de Commissie **voor snelle waarschuwing voor IT-systemen** kan vroegtijdig worden gewaarschuwd in geval van problemen en kunnen, indien nodig, snelle en gerichte corrigerende maatregelen worden genomen. Een en ander kan worden besproken op een halfjaarlijks **implementatieforum op hoog niveau** van topcoördinatoren van de lidstaten, de Commissie en de agentschappen.

4.3 Een gemeenschappelijke Europese benadering van opsporing en redding

Sinds 2014 neemt het aantal pogingen om met onzeewaardige bootjes Europa te bereiken toe en daarbij komen veel mensen om. Dit heeft de EU, de lidstaten en particuliere actoren ertoe aangezet de maritieme opsporings- en reddingscapaciteit in het Middellandse Zeegebied aanzienlijk te vergroten. Mede dankzij de gezamenlijke operatie (ter zee) EUNAVFOR MED Sophia en door Frontex gecoördineerde operaties zoals Themis, Poseidon en Indalo zijn sinds 2015 meer dan 600 000 mensen gered.

Bijstand verlenen aan mensen die in nood verkeren op zee is een morele plicht en een verplichting uit hoofde van het internationaal recht. De nationale autoriteiten blijven eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de desbetreffende regels van het internationaal recht, maar opsporing en redding zijn ook een belangrijk onderdeel van het Europees geïntegreerd grensbeheer, dat wordt uitgevoerd als een gedeelde verantwoordelijkheid van Frontex²² en de nationale autoriteiten; het is daarom van essentieel belang dat de capaciteit van Frontex op zee en in de lucht wordt versterkt.

Gevaarlijke pogingen om de Middellandse Zee over te steken, blijven grote risico's met zich meebrengen en de activiteiten van criminele netwerken aanwakkeren. De ontschepping van migranten heeft met name voor de kustlidstaten aanzienlijke gevolgen op het vlak van asiel-, migratie- en grensbeheer. Het is van cruciaal belang een meer gecoördineerde, op solidariteit gebaseerde EU-benadering te ontwikkelen van de veranderende opsporings- en reddingspraktijk. Daarbij zouden de volgende elementen van belang moeten zijn:

- erkenning van de **specifieke kenmerken van opsporing en redding binnen het rechtskader van de EU voor migratie en asiel**. Sinds januari 2019 heeft de Commissie, op verzoek van de lidstaten, de herplaatsing van ruim 1 800 ontschepte personen gecoördineerd na reddingsoperaties met particuliere vaartuigen. Hoewel de Commissie operationele ondersteuning en proactieve coördinatie zal blijven bieden, is een stabielere solidariteitsmechanisme voor ontschepping nodig. De nieuwe verordening betreffende asiel- en migratiebeheer zal voorzien in hulp door middel van herplaatsing na ontschepping die volgt op opsporings- en reddingsoperaties. Dit moet de continuïteit van de steun helpen garanderen en helpen voorkomen dat ad-hocoplossingen moeten worden gezocht;
- **Frontex zou meer operationele en technische ondersteuning moeten bieden** binnen de bevoegdheid van de EU, en maritieme middelen moeten inzetten voor de lidstaten, zodat zij over meer capaciteit beschikken en om hun capaciteit te vergroten en zo bij te dragen aan het redden van levens op zee;

²² Verordening (EU) nr. 656/2014 bevat een specifieke reeks regels voor de bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking die wordt gecoördineerd door Frontex en die betrekking heeft op opsporings- en reddingsincidenten tijdens gezamenlijke Frontex-operaties.

- **de samenwerking en coördinatie tussen de lidstaten** moet aanzienlijk worden versterkt, met name in het licht van de opsporings- en reddingsactiviteiten die zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld, waarbij regelmatig particuliere actoren betrokken zijn. De Commissie komt met een aanbeveling over samenwerking tussen lidstaten in het kader van operaties die worden uitgevoerd door vaartuigen die eigendom zijn van of geëxploiteerd worden door particuliere entiteiten met het oog op het uitvoeren van regelmatige reddingsactiviteiten, teneinde de veiligheid van de scheepvaart te handhaven en een doeltreffend migratiebeheer te waarborgen²³. Deze samenwerking zou ook moeten verlopen via een door de Commissie op te richten deskundigengroep inzake opsporing en redding die samenwerking en de uitwisseling van beste praktijken dient aan te moedigen;
- de Commissie verstrekt ook richtsnoeren voor de doeltreffende uitvoering van de **EU-regels inzake de omschrijving en bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf**²⁴, en over de wijze waarop de strafbaarstelling van humanitaire actoren kan worden voorkomen²⁵;
- de **EU zal de samenwerking met de landen van herkomst en doorreis** versterken om gevaarlijke reizen en irreguliere oversteken te voorkomen, onder meer door middel van op maat gemaakte partnerschappen tegen migrantensmokkel met derde landen²⁶.

4.4 Een goed werkend Schengengebied

Het Schengengebied is een van de belangrijkste successen van de Europese integratie. Het is echter onder druk komen te staan door moeilijkheden bij de aanpak van veranderende situaties aan de grenzen van de Unie, door mazen en lacunes en door de onderlinge verschillen tussen nationale asiel-, opvang- en terugkeersystemen. Hierdoor neemt het aantal niet-toegestane verplaatsingen toe, zowel van asielzoekers als van migranten die zouden moeten worden teruggestuurd. Maatregelen waarover reeds overeenstemming is bereikt en die nu door het Europees Parlement en de Raad moeten worden goedgekeurd, zullen bijdragen tot meer samenhang in de normen voor asiel- en migratiestelsels. Het nieuwe pact bevat verdere stappen – inzake screening en grensprocedures, versterkte buitengrenzen en meer samenhang tussen de asiel- en terugkeerprocedures in het kader van de meer geïntegreerde benadering van het gemeenschappelijk kader – die Schengen ook aanzienlijk zullen helpen versterken.

De bezorgdheid over de bestaande tekortkomingen heeft ertoe bijgedragen dat **tijdelijke controles aan de binnengrenzen** zijn ingevoerd. Hoe langer deze controles aanhouden, hoe meer vragen rijzen over het tijdelijke karakter en de evenredigheid ervan. Tijdelijke controles mogen slechts in uitzonderlijke omstandigheden worden gebruikt om te reageren op situaties die een ernstig gevaar vormen voor de openbare orde of de binnenlandse veiligheid. Als laatste redmiddel mogen zij slechts van kracht blijven zolang de uitzonderlijke omstandigheden voortduren; zo werden in de recente noodsituatie in verband met de COVID-19-pandemie controles aan de binnengrenzen ingevoerd, maar zijn de meeste daarvan intussen opgeheven.

²³ Aanbeveling van de Commissie betreffende samenwerking tussen lidstaten met betrekking tot operaties die worden uitgevoerd door vaartuigen die eigendom zijn van of geëxploiteerd worden door particuliere entiteiten met het oog op opsporings- en reddingsactiviteiten, C(2020) 6468 van 23 september 2020.

²⁴ Richtsnoeren van de Commissie voor de uitvoering van de EU-regels inzake de omschrijving en bestrijding van hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf, C(2020) 6470 van 23 september 2020.

²⁵ Zie punt 5.

²⁶ Zie punt 5.

De Commissie zal een **strategie voor de toekomst van Schengen** voorstellen met initiatieven voor een sterker en completer Schengen, op basis van de ervaring die de afgelopen vijf jaar tijdens meerdere crises is opgedaan. De voorstellen betreffen onder meer een nieuwe koers voor de Schengengrenscodex. Verder zullen conclusies worden geformuleerd over de stand van de onderhandelingen over het voorstel van de Commissie van 2017. Ook zal worden nagegaan hoe het Schengenevaluatiemechanisme kan worden verbeterd, zodat het een volledig doeltreffend instrument wordt om de werking van Schengen te evalueren en ervoor te zorgen dat de verbeteringen effectief worden uitgevoerd. Een efficiënt **Schengenevaluatiemechanisme** is een essentieel instrument voor een effectief Schengengebied: het schept vertrouwen door na te gaan hoe de lidstaten de Schengenregels toepassen. Het is belangrijk dat de lidstaten de tijdens de evaluaties vastgestelde tekortkomingen verhelpen. Als de lidstaten dit herhaaldelijk nalaten of als de controles langer doorgaan dan nodig is, zal de Commissie systematischer overwegen inbreukprocedures in te leiden.

Er bestaan ook alternatieven voor controles aan de binnengrenzen: politiecontroles, bijvoorbeeld, kunnen zeer doeltreffend zijn, en nieuwe technologie en slim gebruik van IT-interoperabiliteit kunnen bijdragen tot discretere controles. Op dit moment blijven ook overnameovereenkomsten van toepassing tussen de lidstaten, die ook doeltreffender zouden kunnen worden uitgevoerd.

Voortbouwend op de werkzaamheden die reeds zijn verricht om deze maatregelen te bevorderen²⁷, zal de Commissie een **steun- en samenwerkingsprogramma** opzetten om de lidstaten te helpen het potentieel van deze maatregelen optimaal te benutten. De Commissie zal een speciaal **Schengenforum** oprichten waaraan de bevoegde nationale autoriteiten, zoals de ministeries van Binnenlandse Zaken en de (grens)politie op nationaal en regionaal niveau, zullen deelnemen; het doel is concretere samenwerking te stimuleren en het vertrouwen te vergroten. Eenmaal per jaar zou in het forum een discussie op politiek niveau moeten worden georganiseerd om de nationale ministers, de leden van het Europees Parlement en andere belanghebbenden de mogelijkheid te bieden voor dit proces een politiek momentum te creëren.

Kernacties

De Commissie:

- neemt een aanbeveling aan betreffende samenwerking tussen lidstaten met betrekking tot reddingsactiviteiten van particuliere entiteiten;
- biedt de lidstaten richtsnoeren om duidelijk te maken dat reddingen op zee niet strafbaar kunnen worden gesteld;
- zal een strategie voor de toekomst van Schengen vaststellen ter versterking van de Schengengrenscodex en het Schengenevaluatiemechanisme;
- zal een Schengenforum oprichten om concrete samenwerking en manieren om Schengen te verdiepen, te bevorderen, door middel van een steun- en samenwerkingsprogramma om de controles aan de binnengrenzen te helpen beëindigen, en
- zal een nieuwe Europese deskundigengroep inzake opsporing en redding oprichten.

De Commissie, de lidstaten en Frontex moeten het volgende doen:

- ervoor zorgen dat de nieuwe verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht snel en volledig wordt uitgevoerd, en

²⁷ C(2017) 3349 final van 12 mei 2017 en C(2017) 6560 final van 27 september 2017.

- ervoor zorgen dat alle grootschalige IT-systemen tegen 2023 zijn geïmplementeerd en interoperabel zijn.

5. DE STRIJD TEGEN MIGRANTENSMOKKEL OPVOEREN

Bij smokkel worden migranten op georganiseerde wijze uitgebuit, uit winstbejag en een gebrek aan respect voor het menselijk leven. Deze criminele activiteit schaadt dan ook zowel de humanitaire doelstellingen van de EU als haar doelstellingen op het gebied van migratiebeheer. In het nieuwe **EU-actieplan tegen migrantensmokkel** voor de periode 2021-2025 zal de nadruk liggen op de bestrijding van criminele netwerken. Het zal, in overeenstemming met de EU-strategie voor de veiligheidsunie, samenwerking stimuleren en de rechtshandavingswerkzaamheden ondersteunen om migrantensmokkel, die vaak ook verband houdt met mensenhandel, aan te pakken. Het actieplan zal voortbouwen op de werkzaamheden van Europol en zijn Europees Centrum tegen migrantensmokkel, Frontex, Eurojust en het Agentschap van de Europese Unie voor opleiding op het gebied van rechtshandhaving. Door middel van nieuwe maatregelen en nauwere samenwerking tussen agentschappen zullen kwesties worden aangepakt op het gebied van financiële onderzoeken, ontneming van vermogensbestanddelen, documentenfraude en nieuwe verschijnselen zoals digitale smokkel²⁸.

De bestaande regels om migrantensmokkel in te perken²⁹ zijn een doeltreffend rechtskader gebleken in de strijd tegen degenen die hulp verlenen bij illegale binnenkomst, illegale doorreis en illegaal verblijf. Momenteel wordt overleg gepleegd over hoe deze regels kunnen worden gemoderniseerd³⁰. De Commissie zal duidelijkheid scheppen omtrent de strafbaarstelling van particuliere actoren door **richtsnoeren** te bieden **voor de uitvoering** van de regels inzake de bestrijding van smokkel, en duidelijk maken dat het nakomen van de wettelijke verplichting om mensen in nood op zee te redden, niet strafbaar kan worden gesteld.

Het vinden van werk in de EU zonder over de vereiste wettelijke status te beschikken, is een van de stimuli voor mensensmokkel naar de EU. De Commissie zal nagaan hoe de doeltreffendheid van de **richtlijn inzake sancties tegen werkgevers** kan worden versterkt en of verdere maatregelen nodig zijn. De Commissie zal ook samenwerken met de Europese Arbeidsautoriteit om de inspanningen van de nationale autoriteiten te coördineren en te zorgen voor een efficiënte uitvoering van de richtlijn, wat onontbeerlijk is om irreguliere migratie tegen te gaan door te zorgen voor een effectief verbod op de tewerkstelling van irregulier verblijvende onderdanen van derde landen.

De bestrijding van smokkel is een gemeenschappelijke uitdaging waarvoor internationale samenwerking en coördinatie en een doeltreffend grensbeheer nodig zijn. Op de ministeriële conferentie tussen de EU en de Afrikaanse partners, die plaatsvond in juli 2020, werd bevestigd dat beide partijen vastbesloten zijn dit probleem aan te pakken³¹. Het nieuwe EU-

²⁸ Het gebruik, met name door georganiseerde criminele groepen, van moderne informatie- en communicatietechnologie om migrantensmokkel te vergemakkelijken, waaronder het adverteren en organiseren ervan, het innen van betalingen enz.

²⁹ Het hulpverleningspakket van Richtlijn 2002/90/EG en het bijbehorende Kaderbesluit van de Raad betreffende hulpverlening bij illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf.

³⁰ Richtlijn 2002/90/EG en Kaderbesluit 2002/946/JBZ van de Raad.

³¹ De ministeriële conferentie vond plaats op 13 juli 2020 en bracht de ministers van Binnenlandse Zaken van Algerije, Libië, Mauritanië, Marokko en Tunesië samen met hun tegenhangers uit Italië (voorzitter), Frankrijk, Duitsland (deelnemend uit hoofde van het voorzitterschap van de Raad), Malta en Spanje, en de Commissie.

actieplan tegen migrantensmokkel zal de samenwerking tussen de EU en derde landen stimuleren door middel van gerichte **partnerschappen tegen migrantensmokkel**, als onderdeel van bredere partnerschappen met belangrijke derde landen. In dit kader zullen landen van herkomst en doorreis onder meer worden ondersteund bij het opbouwen van capaciteit, zowel wat hun kader voor rechtshandhaving als hun operationele capaciteit betreft, en zal doeltreffend optreden door politieke en justitiële autoriteiten worden aangemoedigd. De EU zal ook de informatie-uitwisseling met derde landen en haar optreden ter plaatse verbeteren door ondersteuning te bieden voor gemeenschappelijke operaties en gezamenlijke onderzoeksteams, en door middel van informatiecampagnes over de risico's van irreguliere migratie en over legale alternatieven. De EU-agentschappen zouden ook intensiever met partnerlanden moeten samenwerken. Europol zal de samenwerking met de landen van de Westelijke Balkan versterken en de Commissie en Europol zullen werken aan soortgelijke overeenkomsten met Turkije en andere buurlanden. De Commissie zal dit ook opnemen in haar samenwerking met de Afrikaanse Unie (AU).

Operaties en missies in het kader van het **gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid** zullen een belangrijke bijdrage blijven leveren op de gebieden waar de bestrijding van irreguliere migratie en migrantensmokkel onderdeel is van de respectieve mandaten. In aanvulling op bestaande missies, zoals EUCAP Sahel Niger en EUBAM Libya, wordt in het centrale Middellandse Zeegebied momenteel operatie EUNAVFOR MED IRINI uitgevoerd, die smokkelnetwerken helpt ontwrichten.

Immigratieverbindingfunctionarissen vormen een waardevolle schakel in de strijd tegen irreguliere migratie en migrantensmokkel. Met de volledige uitvoering van de verordening betreffende het Europees netwerk van immigratieverbindingfunctionarissen³² zal dit netwerk verder worden geconsolideerd en de strijd tegen mensensmokkel worden opgevoerd.

Kernacties

De Commissie zal:

- een nieuw EU-actieplan tegen migrantensmokkel 2021-2025 presenteren;
- nagaan op welke manier de doeltreffendheid van de richtlijn inzake sancties tegen werkgevers kan worden verbeterd, en
- acties ter bestrijding van migrantensmokkel opnemen in partnerschappen met derde landen.

6. SAMENWERKEN MET ONZE INTERNATIONALE PARTNERS

De meeste migranten reizen op reguliere en veilige wijze, en goed beheerde migratie op basis van partnerschap en gedeelde verantwoordelijkheid kan positieve gevolgen hebben voor de landen van herkomst, doorreis en bestemming. In 2019 waren er ruim 272 miljoen internationale migranten³³ van wie het merendeel van het ene naar het andere ontwikkelingsland migreerde. Demografische en economische tendensen, politieke instabiliteit en conflicten, en klimaatverandering wijzen er allemaal op dat migratie de komende jaren een belangrijk fenomeen en een mondiale kwestie zal blijven. Een goed werkend migratiebeleid is in het belang van de partnerlanden, de EU en van de vluchtelingen en migranten zelf.

³² Verordening 2019/1240.

³³ World Migration Report 2020, Internationale Organisatie voor Migratie, 2019, blz. 2.

Samenwerking met onze partners, in de eerste plaats op basis van bilaterale betrekkingen, in combinatie met betrokkenheid op regionaal en multilateraal niveau, is een noodzakelijke voorwaarde voor een dergelijk beleid. **Migratie staat centraal in de algemene betrekkingen van de EU met belangrijke partnerlanden van herkomst en doorreis.** Zowel de EU als haar partners hebben hun eigen belangen en beschikken over hun eigen instrumenten. Brede en evenwichtige partnerschappen op maat kunnen wederzijdse voordelen opleveren op het gebied van de economie, duurzame ontwikkeling, onderwijs en vaardigheden, stabiliteit en veiligheid, en betrekkingen met diaspora's. Samenwerking met partners helpt de EU ook bij het nakomen van haar verplichtingen om bescherming te bieden aan mensen in nood, en bij het vervullen van haar rol van grootste donor van ontwikkelingshulp ter wereld. In het kader van het nieuwe pact zal op alle desbetreffende gebieden intensiever met de partnerlanden worden samengewerkt. De Commissie en de hoge vertegenwoordiger zullen onmiddellijk samen met de lidstaten een begin maken met de werkzaamheden om deze aanpak in de praktijk te brengen door middel van dialoog en samenwerking met onze partners.

6.1 De impact van onze internationale partnerschappen maximaliseren

De EU moet haar prioriteiten met een frisse blik bekijken, in de eerste plaats wat betreft de plaats van migratie in haar externe betrekkingen en binnen andere beleidsterreinen, en zich vervolgens afvragen wat dit betekent voor onze algemene betrekkingen met specifieke partners. In brede partnerschappen **zou migratie een centrale plaats moeten innemen, op basis van een beoordeling van de belangen van de EU en de partnerlanden.** Het is belangrijk ervoor te zorgen dat de aanpak van de complexe uitdagingen in verband met migratie en de achterliggende oorzaken ervan de EU, haar burgers en partnerlanden en de migranten en vluchtelingen zelf ten goede komt. Door samen te werken kunnen de EU en haar partners het migratiebeheer verbeteren, de gezamenlijke inspanningen om gemeenschappelijke problemen aan te pakken, opvoeren, en mogelijkheden benutten.

Daarbij moet een breed scala aan beleidsinstrumenten worden ingezet en de benadering moet voldoende flexibiliteit bieden voor een aanpak op maat die metertijd kan worden aangepast. Verschillende beleidsterreinen, zoals ontwikkelingssamenwerking, veiligheid, visa, handel, landbouw, investeringen en werkgelegenheid, energie, milieu en klimaatverandering, en onderwijs, mogen niet los van elkaar worden gezien. Zij kunnen het best worden aangepakt in het kader van een zorgvuldig afgestemde benadering die de kern vormt van een echt **wederzijds voordelig partnerschap.** Het is ook belangrijk in gedachten te houden dat migratiekwesties zoals grensbeheer of een effectievere uitvoering van terugkeer- en overnameprocedures bij de partners politiek gevoelig kunnen liggen. Om de huidige problemen aan te pakken – in de eerste plaats het verlies van mensenlevens, maar ook tekortkomingen op het gebied van migratiebeheer – moeten wij samenwerken en elk onze verantwoordelijkheid nemen.

Inzet op EU-niveau alleen is niet voldoende: doeltreffende coördinatie tussen **de EU en de lidstaten** op bilateraal, regionaal en multilateraal niveau is van essentieel belang. Constante communicatie tussen de EU en de lidstaten over migratie en gezamenlijke contacten met de partners zijn cruciaal gebleken om uitdrukking te geven aan de onverdeelde betrokkenheid van de EU. De EU zou met name moeten voortbouwen op de ervaring en de bevoorrechte betrekkingen van sommige lidstaten met belangrijke partners. Uit ervaring is gebleken dat de volledige betrokkenheid van de lidstaten bij de migratiepartnerschappen van de EU, onder meer door het bundelen van middelen en deskundigheid via de verschillende EU-trustfondsen, de sleutel is tot het welslagen ervan.

De EU is geloofwaardig en bevindt zich in een sterke positie dankzij haar rol op het **internationale en multilaterale** toneel, onder meer door haar actieve betrokkenheid bij de

Verenigde Naties (VN) en nauwe samenwerking met de VN-agentschappen. De EU zou moeten voortbouwen op de belangrijke vooruitgang die op **regionaal** niveau is geboekt dankzij specifieke dialogen en kaders³⁴ en via partnerschappen met organisaties zoals de Afrikaanse Unie. Verdere innovatieve partnerschappen kunnen voortbouwen op het positieve voorbeeld van de taskforce voor Libië van de AU, de EU en de VN. De specifieke context van het post-Cotonoukader met staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan is van bijzonder belang voor de vormgeving en de effectieve uitvoering van de samenwerking op het gebied van migratie.

De afgelopen jaren is de dialoog met een aantal belangrijke partners versterkt³⁵. De **buurlanden** van de EU vormen een bijzondere prioriteit. Economische kansen zijn met name voor jongeren vaak de beste manier om de druk om te kiezen voor irreguliere migratie te verminderen. De lopende inspanningen om migrantensmokkel aan te pakken, illustreren het cruciale belang van de betrekkingen met de landen in **Noord-Afrika**. Voor de landen van de **Westelijke Balkan** is, gezien hun geografische ligging en hun toekomst als integraal onderdeel van de EU, een aanpak op maat nodig: coördinatie kan ertoe bijdragen dat zij als toekomstige lidstaten goed toegerust zijn om constructief te reageren op gemeenschappelijke uitdagingen, door hun capaciteiten en grensprocedures te ontwikkelen zodat deze in het licht van de uitbreidingsperspectieven meer in overeenstemming met de EU worden gebracht. De verklaring EU-Turkije van 2016 weerspiegelde een sterkere samenwerking en dialoog met **Turkije**, onder meer door de inspanningen van het land om ongeveer 4 miljoen vluchtelingen op te vangen, te ondersteunen³⁶. De faciliteit voor vluchtelingen in Turkije blijft beantwoorden aan de essentiële behoeften van miljoenen vluchtelingen, en het zal van zeer groot belang zijn dat de EU de financiering daarvan in een of andere vorm langdurig voortzet³⁷.

Migratie is een integrerend deel van de aanpak in het kader van de gezamenlijke mededeling “Naar een brede **strategie met Afrika**” om de economische en politieke banden te verdiepen in de context van een volwassen en breed opgezette relatie³⁸ en om praktische ondersteuning te bieden. De realiteit dat er meerdere migratieroutes zijn, onderstreept ook de noodzaak om samen te werken met partnerlanden in **Azië**³⁹ en **Latijns-Amerika**.

Samen met al deze partners moeten wij erkennen dat de COVID-19-pandemie al een enorme ontwrichting veroorzaakt. Dit moet een belangrijk onderdeel zijn van een op wederzijdse belangen gebaseerde visie op samenwerking, die bijdraagt tot de opbouw van sterkere, veerkrachtige economieën die groei en banen voor de lokale bevolking opleveren en tegelijkertijd de druk om te kiezen voor irreguliere migratie verminderen.

De **EU-financiering** voor vluchtelingen en migratiekwesities buiten de EU is sinds 2015 opgelopen tot ruim 9 miljard EUR en onontbeerlijk gebleken om de doelstellingen inzake migratie van de EU te verwezenlijken. In juli 2020 onderstreepte de Europese Raad dat deze financiering verder en op meer gecoördineerde wijze moet worden ontwikkeld via de

³⁴ Met inbegrip van het proces van Valletta tussen de EU en de Afrikaanse landen. Ook de regionale processen van Boedapest, Praag, Rabat en Khartoem zijn belangrijk.

³⁵ Voortgangsverslag over de uitvoering van de Europese migratieagenda, COM(2019) 481 final van 16 oktober 2019.

³⁶ Voor de faciliteit voor vluchtelingen in Turkije is 6 miljard EUR uitgetrokken.

³⁷ Zo heeft de EU er in juli 2020 mee ingestemd om 485 miljoen EUR extra vrij te maken voor humanitaire bijstand in het kader van de faciliteit, zodat programma's in het kader waarvan 1,7 miljoen vluchtelingen worden geholpen om te voorzien in hun basisbehoeften en ruim 600 000 kinderen naar school kunnen gaan, tot eind 2021 kunnen worden verlengd.

³⁸ Gezamenlijke mededeling “Naar een brede strategie met Afrika”, JOIN(2020) 4 final van 9 maart 2020.

³⁹ Met name met de landen van de Zijderoute: Afghanistan, Bangladesh, Iran, Irak en Pakistan.

programma's in de verschillende toepasselijke rubrieken van de EU-begroting⁴⁰. Strategische, beleidsgestuurde programmering van de externe financiering van de EU zal essentieel zijn voor de uitvoering van deze nieuwe brede aanpak van migratie. Met de in het instrument voor nabuurschapsbeleid, ontwikkeling en internationale samenwerking voorgestelde doelstelling om 10 % te besteden aan migratiegerelateerde maatregelen, wordt erkend dat de middelen moeten voldoen aan de behoeften van de toegenomen internationale betrokkenheid van de EU en voldoende flexibel moeten zijn om aan de omstandigheden te kunnen worden aangepast. De voorgestelde architectuur van de externe financiële instrumenten van de EU biedt ook extra flexibiliteit om te reageren op onvoorziene omstandigheden of crises.

6.2 Bescherming bieden aan mensen in nood en gastlanden ondersteunen

De inspanningen van de EU om in dringende en humanitaire behoeften te voorzien, zijn gebaseerd op de beginselen van menselijkheid, onpartijdigheid, neutraliteit en onafhankelijkheid. Wereldwijd zijn naar schatting meer dan 70 miljoen mannen, vrouwen en kinderen gedwongen ontheemd geraakt, waaronder bijna 30 miljoen vluchtelingen en asielzoekers⁴¹. De overgrote meerderheid daarvan wordt opgevangen in ontwikkelingslanden en de EU zal zich blijven inzetten om hulp te bieden.

De EU kan daarbij voortbouwen op een staat van dienst op het gebied van samenwerking met een breed scala van partners. De humanitaire evacuatie van mensen vanuit Libië naar noodtransitmechanismen in Niger en Rwanda met het oog op verdere hervestiging heeft de meest kwetsbaren geholpen om te ontsnappen aan wanhopige omstandigheden. Het zal essentieel blijven bijstand te verlenen aan door de Syrische crisis getroffen vluchtelingen en hun gastlanden. Miljoenen vluchtelingen en hun gastgemeenschappen in Turkije, Libanon, Jordanië of Irak ontvangen dagelijkse steun via specifieke instrumenten zoals de EU-faciliteit voor vluchtelingen in Turkije en het Regionaal Trustfonds van de Europese Unie in respons op de Syrische crisis.

Zoals in december 2019 tijdens het Mondiaal Vluchtelingenforum is herhaald, is de EU vastbesloten zich krachtig te blijven inzetten voor het verlenen van levensreddende **steun aan miljoenen vluchtelingen en ontheemden**, en voor het bevorderen van duurzame ontwikkelingsgerichte oplossingen⁴².

6.3 Economische kansen scheppen en de achterliggende oorzaken van irreguliere migratie aanpakken

De **achterliggende oorzaken** van irreguliere migratie en gedwongen ontheemding, alsook de directe factoren die mensen ertoe aanzetten te migreren, zijn complex⁴³.

De EU is 's werelds grootste verstrekker van **ontwikkelingshulp**. Dit zal een belangrijk element blijven van de externe betrekkingen van de EU, onder meer op het gebied van

⁴⁰ Conclusies van de Europese Raad van 21 juli 2020, punten 19, 103, 105, 111 en 117.

⁴¹ De Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de Vluchtelingen meldt dat in 2018 bijna 71 miljoen mensen gedwongen ontheemd waren, waaronder bijna 26 miljoen vluchtelingen en 3,5 miljoen asielzoekers (UNHCR Global Trends – Forced Displacement in 2018, <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>).

⁴² In de afgelopen jaren ging het grootste deel van de EU-begroting voor humanitaire hulp (80 % van 1,2 miljard EUR in 2018 en van 1,6 miljard EUR in 2019) naar projecten die bij conflicten, crises en langdurige ontheemding in de onmiddellijke basisbehoeften van de gedwongen ontheemde bevolking en hun gastgemeenschappen helpen te voorzien.

⁴³ Zie het werk dat door het Kenniscentrum Migratie en Demografie van het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek is verricht en ondersteund: International Migration Drivers (2018) en Atlas of Migration (2019).

migratiekwesities. Inspanningen om stabiele en hechte samenlevingen op te bouwen, armoede en ongelijkheid terug te dringen en menselijke ontwikkeling, werkgelegenheid en economische kansen te stimuleren, democratie, goed bestuur, vrede en veiligheid te bevorderen en de uitdagingen van de klimaatverandering aan te pakken, kunnen mensen helpen het gevoel te krijgen dat hun toekomst thuis ligt. In de voorstellen van de Commissie voor de volgende generatie instrumenten voor extern beleid wordt migratie systematisch als prioriteit in de programmering opgenomen. De bijstand zal zo nodig worden gericht op landen met een aanzienlijke migratiedimensie. In de voorgestelde instrumenten is flexibiliteit ingebouwd, aangezien uit de ervaring van de afgelopen jaren is gebleken dat flexibiliteit van instrumenten zoals trustfondsen essentieel is voor snelle uitvoering wanneer dat nodig is, in vergelijking met financiering die vooraf is vastgesteld voor specifieke landen of programma's.

Veel andere beleidsmaatregelen kunnen worden ingezet om stabiliteit en welvaart in de partnerlanden te helpen opbouwen⁴⁴. Conflictpreventie en -oplossing, alsook vrede, veiligheid en governance, vormen vaak de hoeksteen van deze inspanningen. Het handels- en investeringsbeleid draagt reeds bij tot het aanpakken van de onderliggende oorzaken door banen en perspectieven te creëren voor miljoenen werknemers en landbouwers in de hele wereld. Het stimuleren van investeringen door middel van instrumenten zoals het plan voor externe investeringen kan een aanzienlijke bijdrage leveren aan de economische ontwikkeling, groei en werkgelegenheid. Het beter benutten van het potentieel van geldovermakingen kan ook bijdragen tot de economische ontwikkeling. Samenwerking op het gebied van onderwijs, vaardigheden en onderzoek, alsook op het gebied van digitaal, energie- of vervoersbeleid, draagt ook bij tot een sterkere economische ontwikkeling. De EU zal deze beleidsmaatregelen waar nodig gebruiken in de betrekkingen met partnerlanden in het kader van het nieuwe pact.

6.4 Partnerschappen voor een sterker migratiebeheer

Het ondersteunen van de partners van de EU bij de ontwikkeling van doeltreffende capaciteit op het gebied van **migratiebeheer** zal een sleutelement zijn in de wederzijds voordelige partnerschappen die de EU wil ontwikkelen. De EU kan capaciteitsopbouw ondersteunen afhankelijk van de behoeften van de partners. Dit zal partnerlanden helpen bij het beheer van irreguliere migratie, gedwongen ontheemding en bij de bestrijding van netwerken voor migrantensmokkel⁴⁵. Instrumenten zoals strategische communicatie zullen verder worden ingezet, waarbij informatie wordt verstrekt over mogelijkheden voor legale migratie, de risico's van irreguliere migratie worden uitgelegd en desinformatie wordt bestreden. Daarnaast kan de EU, afhankelijk van de context en de situatie, partnerlanden bijstaan bij het versterken van de capaciteit voor grensbeheer, onder meer door hun opsporings- en reddingscapaciteit op zee of aan land te versterken, door middel van goed functionerende asiel- en opvangstelsels, of door vrijwillige terugkeer naar derde landen of de integratie van migranten te vergemakkelijken⁴⁶.

De samenwerking van de EU met partnerlanden op het gebied van migratiebeheer zal blijven zorgen voor de bescherming van de rechten van migranten en vluchtelingen, de bestrijding van discriminatie en arbeidsuitbuiting, en ervoor zorgen dat in hun basisbehoeften wordt voorzien door de verstrekking van essentiële diensten. De steun kan

⁴⁴ Deze brede aanpak wordt ten volle erkend in de Alliantie EU-Afrika (Een nieuwe Afrikaans-Europese alliantie voor duurzame investeringen en banen, COM (2018) 643 van 12 september 2018).

⁴⁵ Zie punt 5.

⁴⁶ Onder meer door de detachering van Europese migratieverbindingfunctionarissen, die momenteel in tien derde landen zijn gestationeerd. Zodra de COVID-19-situatie dat toelaat, worden er nog vier gedetacheerd.

ook gericht zijn op het maximaliseren van het positieve effect van migratie en het verminderen van de negatieve gevolgen voor partnerlanden, bijvoorbeeld door de kosten van overmakingen te verlagen, de braindrain te verminderen of circulaire migratie te vergemakkelijken.

De **lidstaten** hebben een belangrijke rol te spelen bij het verlenen van dergelijke praktische ondersteuning, zoals blijkt uit de vruchtbare samenwerking bij de bestrijding van migrantensmokkel, waarbij gemeenschappelijke onderzoeksteams profiteren van de praktische expertise van nationale overheden.

De EU moet alle haar ter beschikking staande instrumenten aanwenden om operationele steun te verlenen aan de nieuwe partnerschappen, onder meer door een veel grotere betrokkenheid van **EU-agentschappen**. Het versterkte werkkterrein van Frontex moet nu worden gebruikt om de samenwerking met partners operationeel te maken. Dankzij samenwerking met de Westelijke Balkan, onder meer via EU-statusovereenkomsten met de partners van de Westelijke Balkan, zullen grenswachten van Frontex kunnen samenwerken met nationale grenswachten op het grondgebied van een partnerland. Frontex kan nu ook praktische steun verlenen om de grensbeheercapaciteit van partners te ontwikkelen en met partners samen te werken om de vrijwillige terugkeer te optimaliseren. De Commissie zal overeenkomsten met de buurlanden blijven aanmoedigen⁴⁷. Wat asiel betreft, zijn de mogelijkheden om met derde landen samen te werken momenteel beperkt, maar een goed functionerend migratiebeheer op belangrijke routes is essentieel zowel voor bescherming als voor asiel- en terugkeerprocedures. Het nieuwe Asielagentschap van de EU zou kunnen werken aan capaciteitsopbouw en operationele steun voor derde landen, en de hervestigingsregelingen van de EU en de lidstaten kunnen ondersteunen, voortbouwend op de bestaande samenwerking met VN-agentschappen zoals het VN-vluchtelingenbureau UNHCR en de Internationale Organisatie voor Migratie.

6.5 Samenwerking stimuleren op het gebied van overname en re-integratie

Werkterreinen zoals het creëren van economische kansen, het vergroten van de stabiliteit of het aanpakken van migrantensmokkel kunnen het aantal irreguliere binnenkomsten in de EU en het aantal mensen in de EU zonder verblijfsrecht verminderen. Voor degenen die geen verblijfsrecht hebben, moet er echter een doeltreffend systeem voor terugkeer bestaan. Sommige van hen kunnen gebruikmaken van opties voor vrijwillige terugkeer, en dit dient proactief te worden ondersteund. Momenteel is een van de belangrijkste lacunes in het Europese migratiebeheer de moeilijkheid om degenen die niet van deze optie gebruikmaken, effectief terug te sturen. Nauwe samenwerking met de landen van herkomst en doorreis is een voorwaarde voor een goed functionerend systeem voor terugkeer, overname en re-integratie.

De maatregelen van de lidstaten⁴⁸ op het gebied van terugkeer moeten hand in hand gaan met een nieuw streven om de samenwerking met derde landen op het gebied van overname te verbeteren, aangevuld met samenwerking op het gebied van re-integratie, teneinde de duurzaamheid van de terugkeer te waarborgen. Dit vereist in de eerste plaats de volledige en doeltreffende uitvoering van de 24 bestaande **EU-overeenkomsten en -regelingen** inzake overname met derde landen, de afronding van lopende overnameonderhandelingen en, in

⁴⁷ Met alle landen van de Westelijke Balkan (met uitzondering van Kosovo) werd met succes onderhandeld over statusovereenkomsten. De statusovereenkomsten met Albanië, Montenegro en Servië zijn reeds ondertekend en in werking getreden. De overeenkomsten met Noord-Macedonië en Bosnië en Herzegovina nog niet zijn ondertekend.

⁴⁸ Zie punt 2.5.

voorkomend geval, het starten van nieuwe onderhandelingen, alsmede praktische samenwerkingsoplossingen om het aantal personen dat daadwerkelijk terugkeert, te verhogen.

Deze besprekingen moeten worden gezien in de context van het volledige scala van beleidsmaatregelen en instrumenten van de EU en de lidstaten, die op strategische wijze kunnen worden samengebracht. Een eerste stap werd gezet door in de Visumcode de samenwerking op het gebied van overname te verbinden met de afgifte van visa⁴⁹. Op basis van door de lidstaten verstrekte informatie zal de Commissie ten minste eenmaal per jaar beoordelen **in welke mate derde landen meewerken op het gebied van overname** en daarover verslag uitbrengen aan de Raad. Wanneer een lidstaat wordt geconfronteerd met aanzienlijke en aanhoudende praktische problemen bij de samenwerking met een derde land op het gebied van overname, kan hij dat aan de Commissie meedelen, hetgeen aanleiding geeft tot een ad-hocbeoordeling. Na een beoordeling kan de Commissie voorstellen om restrictieve visummaatregelen toe te passen of, in geval van goede samenwerking, gunstige visummaatregelen voorstellen.

Het visumbeleid kan ook worden gebruikt om **ongegronde asielaanvragen** uit visumvrije landen te beperken, rekening houdend met het feit dat bijna een kwart van de asielaanvragen die de lidstaten hebben ontvangen, was ingediend door aanvragers die visumvrij kunnen binnenkomen in het Schengen+-gebied. Meer samenwerking en uitwisseling van informatie zou helpen om visummisbruik op te sporen. Het **visumopschortingsmechanisme** voorziet in de systematische beoordeling van visumvrije landen aan de hand van criteria, waaronder risico's op irreguliere migratie en misbruik van asielaanvragen. Dit kan uiteindelijk leiden tot de schrapping van derde landen van de lijst van visumvrije landen.

Om het doel van de Europese Raad⁵⁰ voor de **inzet van relevante beleidsmaatregelen en instrumenten** te bereiken, moeten de gezamenlijke inspanningen worden opgevoerd. Daarom voorziet de voorgestelde verordening asiel- en migratiebeheer in de mogelijkheid dat de Commissie, wanneer zij aan de Raad verslag uitbrengt over de stand van zaken van de samenwerking op het gebied van overname, verdere doeltreffende maatregelen vaststelt om de samenwerking te stimuleren en te verbeteren teneinde terugkeer en overname te vergemakkelijken, ook op andere beleidsterreinen die van belang zijn voor de derde landen⁵¹, rekening houdend met de algemene belangen van de Unie en haar betrekkingen met het derde land. In dit verband zal nauwe samenwerking met de hoge vertegenwoordiger van belang zijn. De Commissie, de hoge vertegenwoordiger en de lidstaten moeten ervoor zorgen dat de vooruitgang op het gebied van overname gelijke tred houdt met de vooruitgang op andere gebieden in het kader van de partnerschappen. Dit zou meer coördinatie vereisen, alsook flexibiliteit in wetgevings-, beleids- en financieringsinstrumenten, om de maatregelen op zowel EU- als lidstaatniveau samen te brengen.

Een belangrijk onderdeel van de toekomstige **strategie voor vrijwillige terugkeer en re-integratie** zal erin bestaan in derde landen nieuwe benaderingen op te zetten en te voorzien in betere koppelingen met andere ontwikkelingsinitiatieven en nationale strategieën, teneinde de capaciteit en de eigen inbreng van derde landen op te bouwen. De doeltreffende uitvoering van de strategie zal nauwe samenwerking met Frontex vereisen in het kader van

⁴⁹ Verordening (EG) nr. 810/2009, zoals gewijzigd.

⁵⁰ Conclusies van de Europese Raad van 18 oktober 2018.

⁵¹ De humanitaire hulp van de EU wordt verleend in overeenstemming met de beginselen van menselijkheid, onpartijdigheid, neutraliteit en onafhankelijkheid.

zijn versterkte mandaat inzake terugkeer en als onderdeel van het gemeenschappelijke EU-stelsel voor terugkeer.

6.6 Legale trajecten ontwikkelen om naar Europa te komen

Veilige kanalen om mensen in nood bescherming te bieden, nemen de prikkel weg om gevaarlijke reizen naar Europa te ondernemen, en getuigen van solidariteit met derde landen die vluchtelingen opvangen. Legale migratie kan onze samenleving en de economie ten goede komen. Hoewel de lidstaten het recht behouden om te bepalen hoeveel mensen uit derde landen worden toegelaten om werk te zoeken, moet het gemeenschappelijk migratiebeleid van de EU de integratie van de economie van de EU en de onderlinge afhankelijkheid van de arbeidsmarkten van de lidstaten weerspiegelen. Daarom moet het EU-beleid een gelijk speelveld bevorderen tussen de nationale arbeidsmarkten als migratiebestemmingen. Zij moeten de lidstaten ook helpen om hun lidmaatschap van de EU als troef te gebruiken om talent aan te trekken.

Hervestiging is een beproefde manier om de meest kwetsbare vluchtelingen bescherming te bieden. De afgelopen jaren was er al een aanzienlijke toename van hervestiging naar de EU, en die activiteit moet verder worden opgevoerd. De Commissie beveelt aan om de ad-hocregeling voor ongeveer 29 500 hervestigingsplaatsen die reeds door de lidstaten wordt uitgevoerd, te formaliseren, en om die een periode van twee jaar, 2020-2021⁵², te doen bestrijken (als gevolg van de COVID-19-pandemie zal het niet mogelijk zijn alle hervestigingstoezeggingen in 2020 na te komen). Om te zorgen voor een naadloze voortzetting van de hervestigingsinspanningen van de EU na 2021 en om de rol van de EU als mondiale koploper op het gebied van hervestiging te bevestigen, zal de Commissie de lidstaten verzoeken om vanaf 2022 toezeggingen te doen. Dit zal door de EU-begroting worden ondersteund en aanvullende trajecten voor bescherming omvatten, zoals regelingen voor toelating op humanitaire gronden en maatregelen als studie- of werkgerelateerde regelingen. De EU zal ook steun verlenen aan lidstaten die **gemeenschaps- of particuliere sponsoring**regelingen willen opzetten door middel van financiering, capaciteitsopbouw en kennisdeling, in samenwerking met het maatschappelijk middenveld, met het oog op de ontwikkeling van een Europees model van gemeenschapssponsoring, dat op langere termijn tot betere integratieresultaten kan leiden.

De EU werkt ook samen met haar partnerlanden aan legale trajecten om naar Europa te komen, als onderdeel van migratiepartnerschappen, die de weg vrijmaken voor samenwerking op het gebied van regelingen om mensen, vaardigheden en arbeidsmarktbehoeften via legale migratie op elkaar af te stemmen. Tegelijkertijd moet de ontwikkeling van legale trajecten bijdragen tot het terugdringen van irreguliere migratie, die vaak leidt tot zwartwerk en arbeidsuitbuiting in de EU. De Commissie zal zorgen voor meer steun aan de lidstaten om samen met partnerlanden legale migratie op te voeren als een positieve stimulans en in overeenstemming met de behoeften van de EU op het gebied van vaardigheden en de arbeidsmarkt, met volledige inachtneming van de bevoegdheden van de lidstaten.

De EU heeft een goede staat van dienst op het gebied van arbeidsmobiliteitsregelingen. Uit proefprojecten op het gebied van legale migratie⁵³ is gebleken dat de EU, door gerichte

⁵² Aanbeveling van de Commissie betreffende legale trajecten voor bescherming in de EU: bevordering van hervestiging, toelating op humanitaire gronden en andere aanvullende trajecten, C(2020) 6467 van 23 september 2020.

⁵³ Acht lidstaten zijn momenteel betrokken bij zes dergelijke projecten met Egypte, Marokko, Tunesië, Nigeria en Senegal. Tot de kernthema's behoren mobiliteit van ICT-deskundigen, studie- en

steun te verlenen, lidstaten kan helpen regelingen uit te voeren die voldoen aan de behoeften van werkgevers. De EU heeft Erasmus+ en beroepsopleiding ook opengesteld voor onderdanen van derde landen en heeft steunsubsidies aangeboden voor het mobiliseren van de diaspora. Het toepassingsgebied en de ambitie van de bestaande regelingen blijven echter beperkt.

Een versterkte en bredere aanpak⁵⁴ zou samenwerking met partnerlanden mogelijk maken en de wederzijds voordelige internationale mobiliteit helpen stimuleren. De Commissie zal daarom **talentpartnerschappen** opstarten in de vorm van een groter engagement om legale migratie en mobiliteit met belangrijke partners te ondersteunen. Deze partnerschappen moeten eerst van start gaan in de buurlanden van de EU, de Westelijke Balkan en Afrika, en kunnen vervolgens naar andere regio's worden uitgebreid. Deze zullen een breed EU-beleidskader bieden, alsook financiële steun voor samenwerking met derde landen, om de behoeften op het gebied van arbeid en vaardigheden in de EU beter op elkaar af te stemmen, en zullen deel uitmaken van het instrumentarium van de EU om partnerlanden strategisch te betrekken op het gebied van migratie. Een sterke betrokkenheid van de lidstaten zal van essentieel belang zijn, evenals de betrokkenheid van de particuliere sector en de sociale partners, en de eigen inbreng van partnerlanden. De Commissie zal een conferentie op hoog niveau organiseren met de lidstaten en belangrijke belanghebbenden uit de EU om de talentpartnerschappen op te starten.

De talentpartnerschappen moeten inclusief zijn en een sterke samenwerking tot stand brengen tussen de betrokken instellingen (zoals ministeries van Arbeid en Onderwijs, werkgevers en sociale partners, aanbieders van onderwijs en opleiding en diasporaverenigingen). De Commissie zal deze samenwerking stimuleren door middel van gerichte voorlichting en een netwerk van betrokken ondernemingen opzetten.

De talentpartnerschappen zullen één enkel kader bieden om de instrumenten van de EU en de lidstaten te mobiliseren. De EU-financieringsstromen op het gebied van externe betrekkingen, binnenlandse zaken en onderwijs (Erasmus+) kunnen allemaal een bijdrage leveren. De partnerschappen zouden rechtstreekse steun voor mobiliteitsregelingen voor werk of opleiding combineren met capaciteitsopbouw op gebieden als arbeidsmarkt- of vaardigheidsinformatie, beroepsonderwijs en -opleiding, integratie van terugkerende migranten en mobilisatie van diaspora. Meer aandacht voor onderwijs zou bijdragen tot de ondersteuning en versterking van investeringen in lokale vaardigheden.

In het kader van de brede aanpak van migratie en mobiliteit kunnen visummaatregelen een positieve stimulans vormen voor de betrekkingen met derde landen. De volledige uitvoering van de recentelijk herziene **Visumcode**⁵⁵ en aanvullende inspanningen op het gebied van visumfacilitering met derde landen zullen zorgen voor meer consistentie en moeten *bona fide* kortlopende mobiliteit aanmoedigen, met inbegrip van studentenuitwisseling. Kortlopende mobiliteit kan een aanvulling vormen op andere legale trajecten om de upstreamsamenwerking met derde landen te verbeteren (bijvoorbeeld door irreguliere migratiestromen in te dammen).

Kernacties

stagemogelijkheden in Europa en versterking van de capaciteit van derde landen om migratie te beheren en re-integratie te ondersteunen.

⁵⁴ Dit zou in overeenstemming zijn met de mondiale partnerschappen voor vaardigheden; dat zijn bilaterale overeenkomsten waarbij een land van bestemming, voorafgaand aan migratie, rechtstreeks betrokken wordt bij het creëren van menselijk kapitaal onder potentiële migranten in het land van herkomst.

⁵⁵ Verordening (EG) nr. 810/2009, zoals gewijzigd.

Waar nodig zal de Commissie in nauwe samenwerking met de hoge vertegenwoordiger en de lidstaten:

- onmiddellijk werk maken van de ontwikkeling en verdieping van op maat gesneden brede en evenwichtige migratiedialogen en partnerschappen met landen van herkomst en doorreis, aangevuld met betrokkenheid op regionaal en mondiaal niveau;
 - de steun opvoeren om mensen in nood en hun gastgemeenschappen te helpen;
 - meer steun verlenen om economische kansen te scheppen en de achterliggende oorzaken van irreguliere migratie aan te pakken;
 - de plaats van migratie in de programmering van de nieuwe instrumenten in het volgende meerjarig financieel kader versterken;
 - zorgen voor een volledige en doeltreffende uitvoering van de bestaande EU-overeenkomsten en -regelingen inzake overname en de opties voor nieuwe overeenkomsten en regelingen onderzoeken;
 - gebruikmaken van de Visumcode om samenwerking te stimuleren en te verbeteren teneinde terugkeer en overname te vergemakkelijken, en werken met de verordening asiel- en migratiebeheer, wanneer deze van kracht is;
 - werk maken van de aanbeveling inzake legale trajecten voor bescherming in de EU, met inbegrip van hervestiging; en
 - EU-talentpartnerschappen met belangrijke partnerlanden ontwikkelen om legale migratie en mobiliteit te vergemakkelijken.
- Het Europees Parlement en de Raad moeten:
 - de onderhandelingen over de kaderverordening inzake hervestiging en toelating op humanitaire gronden snel afronden.

7. AANTREKKEN VAN VAARDIGHEDEN EN TALENT NAAR DE EU

Samenwerking met derde landen op het gebied van legale trajecten is volledig in overeenstemming met de belangen van de EU. Europa heeft een vergrijzende en krimpende bevolking⁵⁶. Naast de structurele druk die dit naar verwachting op de arbeidsmarkt zal veroorzaken, doen er zich ook specifieke tekorten aan vaardigheden voor op verschillende plaatsen en in diverse sectoren zoals de gezondheidszorg, de medische zorg en de landbouw. De bijdrage van legaal verblijvende migranten aan het verkleinen van de vaardigheidskloof en het vergroten van de dynamiek van de arbeidsmarkt van de EU werd erkend in de onlangs geactualiseerde **Vaardighedenagenda voor Europa**⁵⁷.

Activering en bijscholing van de binnenlandse beroepsbevolking is noodzakelijk, maar onvoldoende om alle bestaande en voorspelde tekorten aan arbeidskrachten en vaardigheden aan te pakken. Deze maatregelen zijn nu reeds genomen: in 2018 hebben de lidstaten meer dan 775 000 eerste verblijfsvergunningen verleend aan onderdanen van derde landen met het oog op een beroepsactiviteit⁵⁸. Werknemers uit derde landen vullen in de lidstaten⁵⁹ belangrijke tekorten op de arbeidsmarkt aan in een aantal beroepen, ook in beroepen die

⁵⁶ Verslag over de gevolgen van de demografische veranderingen, COM(2020) 241 van 17 juni 2020.

⁵⁷ Europese vaardighedenagenda voor duurzaam concurrentievermogen, sociale rechtvaardigheid en veerkracht, COM(2020) 274 van 1 juli 2020.

⁵⁸ Eurostat (online gegevenscode: [migr_pop1ctz](#)). Dit cijfer omvat geen gegevens van het Verenigd Koninkrijk.

⁵⁹ OESO (2018), "The contribution of migration to the dynamics of the labour force in OECD countries: 2005-2015" (De bijdrage van migratie aan de dynamiek van de beroepsbevolking in OESO-landen: 2005-2015), OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 203, OECD Publishing, Paris.

essentieel waren in de respons op COVID- 19⁶⁰. In een gezamenlijke verklaring met de Commissie hebben de Europese sociale en economische partners gewezen op het potentieel van migrerende werknemers om bij te dragen aan de groene en digitale transitie door de Europese arbeidsmarkt de vaardigheden te verschaffen die deze nodig heeft⁶¹. Toch verliest de EU momenteel de wereldwijde wedloop om talent⁶². Hoewel de lidstaten verantwoordelijk zijn voor het bepalen van het aantal personen dat zij voor arbeidsdoelinden toelaten, zou een verbeterd kader op EU-niveau de lidstaten en bedrijven in de best mogelijke positie brengen om de talenten aan te trekken die zij nodig hebben.

Naast het opzetten van talentpartnerschappen is het essentieel om het onvoltooide werk van de hervorming van de **richtlijn inzake de Europese blauwe kaart** af te ronden, om hooggekwalificeerd talent aan te trekken⁶³. De Commissie erkent de uiteenlopende arbeidsmarktsituaties in de lidstaten en de wens van de lidstaten om flexibel te kunnen optreden door het behoud van nationale regelingen die zijn toegesneden op de specifieke behoeften van de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd moet de hervorming een echte toegevoegde waarde voor de EU opleveren bij het aantrekken van vaardigheden door middel van een doeltreffend en flexibel EU-breed instrument. Dit vereist inclusievere toelatingsvoorwaarden, betere rechten, snelle en flexibele procedures, betere mogelijkheden om in verschillende lidstaten te reizen en te werken, en een gelijk speelveld tussen nationale en EU-systemen. De nieuwe EU-brede regeling moet openstaan voor de erkenning van professionele vaardigheden en relevante ervaring op hoog niveau. De regeling moet ook inclusief zijn en betrekking hebben op categorieën zoals hooggekwalificeerde personen die internationale bescherming genieten, om te kunnen profiteren van hun vaardigheden en hun integratie in de samenlevingen van de EU te bevorderen. De Commissie roept het Europees Parlement en de Raad op de onderhandelingen snel af te ronden en is bereid te werken aan een compromis in deze zin.

De internationale mobiliteit van studenten en onderzoekers kan de expertise waarover Europese universiteiten en onderzoeksinstituten beschikken, vergroten en onze inspanningen om de transitie naar een groene en digitale economie in goede banen te leiden, stimuleren. Volledige tenuitvoerlegging van de onlangs herziene **richtlijn betreffende studenten en onderzoekers**⁶⁴ is essentieel om het gemakkelijker en aantrekkelijker te maken om naar de EU te komen en om de verspreiding van kennis te bevorderen door zich tussen de lidstaten te kunnen verplaatsen. Met talentpartnerschappen kan ook rechtstreeks steun worden verleend aan regelingen ter bevordering van de mobiliteit van studenten en onderzoekers.

Er kan meer worden gedaan om het effect van het EU-kader voor legale migratie op de demografische en migratieproblemen van Europa te vergroten⁶⁵. Het EU-systeem voor legale migratie vertoont een aantal inherente tekortkomingen (zoals fragmentatie, beperkte

⁶⁰ Zo vertegenwoordigden niet-EU-immigranten in 2018 ongeveer 6 % van de gezondheidswerkers in de EU, 14 % van het verzorgend personeel, 10 % van de vuilnisophalers, 16 % van de landbouwarbeidskrachten (zonder rekening te houden met seizoenarbeiders), 25 % van de huishoudelijke hulpen en schoonmakers en 27 % van de assistenten bij de bereiding van levensmiddelen.

⁶¹ <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/legal-migration-policy/joint-statement-commission-economic-social-partners-renewal-european-partnership-integration.pdf>

⁶² Zie bijvoorbeeld: Recruiting immigrant workers: Europe (Aanwerving van arbeidsmigranten: Europa), OECD en EU (2016), OECD Publishing, Paris.

⁶³ COM(2016) 378 van 7 juni 2016.

⁶⁴ Richtlijn (EU) 2016/801.

⁶⁵ Zie geschiktheidscontrole over EU-wetgeving inzake legale migratie (SWD(2019) 1055 van 29 maart 2019). Voor demografische vraagstukken zie ook: Demografische scenario's voor de EU — Migratie, bevolking en onderwijs (Commissie, 2019).

dekking van EU-regels, inconsistenties tussen verschillende richtlijnen en complexe procedures) die kunnen worden aangepakt met maatregelen die gaan van betere handhaving tot nieuwe wetgeving. De Commissie zal er in eerste instantie voor zorgen dat het huidige kader volledig en doeltreffend ten uitvoer wordt gelegd door de samenwerking en de dialoog met de lidstaten te intensiveren.

De Commissie zal ook de belangrijkste tekortkomingen aanpakken in drie nieuwe reeksen maatregelen, waarmee wordt ingespeeld op de algemene doelstelling om het talent aan te trekken dat de EU nodig heeft. Zowel de toelating van werknemers met verschillende vaardigheidsniveaus tot de EU als de mobiliteit binnen de EU van werknemers uit derde landen zou worden vergemakkelijkt.

- Een herziening van de **richtlijn betreffende langdurig ingezetenen**⁶⁶, die momenteel onderbenut wordt en geen effectief recht op mobiliteit binnen de EU biedt. Het doel is een echte status van langdurig ingezetene in de EU te creëren, met name door een versterking van het recht van langdurig ingezetenen om te reizen en te werken in andere lidstaten.
- Een herziening van de **richtlijn gecombineerde vergunning**⁶⁷, waarvan de doelstelling om de toelatingsprocedures voor alle werknemers uit derde landen te vereenvoudigen, niet volledig is bereikt. Hierbij wordt gekeken naar manieren om het toepassingsgebied van de wetgeving te vereenvoudigen en te verduidelijken, met inbegrip van toelatings- en verblijfsvoorwaarden voor laag- en middelgeschoolde werknemers.
- Verder onderzoek naar de mogelijkheden van een **EU-talentedpool** voor geschoolde werknemers uit derde landen, die zou kunnen fungeren als een EU-breed platform voor internationale werving, waarbij gekwalificeerde onderdanen van derde landen hun belangstelling voor migratie naar de EU kenbaar kunnen maken en door de migratieautoriteiten en werkgevers in de EU kunnen worden geïdentificeerd op basis van hun behoeften⁶⁸.

De Commissie heeft ook een **openbare raadpleging opgezet over het aantrekken van vaardigheden en talent**. Hiermee wordt beoogd in kaart te brengen op welke punten het EU-kader kan worden verbeterd, onder meer door middel van eventuele nieuwe wetgeving. Hierbij is de Commissie ook op zoek naar nieuwe ideeën om de aantrekkelijkheid van de EU te vergroten, de matching van vaardigheden op de arbeidsmarkt te bevorderen en arbeidsmigranten beter te beschermen tegen uitbuiting. In het kader van de raadpleging zal de Commissie haar dialoog met de sociale en economische partners over al deze initiatieven voortzetten. De resultaten kunnen input leveren voor de ontwikkeling van een EU-talentedpool. Voorts kan de Commissie op basis van resultaten bepalen welke andere initiatieven nodig zijn om de langetermijnduitdagingen op dit gebied aan te pakken.

Kernacties

De Commissie zal:

- een debat op gang brengen over de volgende stappen op het gebied van legale migratie, met een openbare raadpleging; en

⁶⁶ Richtlijn 2003/109/EG.

⁶⁷ Richtlijn 2011/98/EU.

⁶⁸ Zie de werkzaamheden van de OESO: Building an EU Talent Pool - A New Approach to Migration Management for Europe (Bouwen aan een EU-talentedpool — Een nieuwe aanpak van het migratiebeheer voor Europa), 2019.

- een vaardigheden- en talentenpakket voorstellen, met inbegrip van een herziening van de richtlijn langdurig ingezetenen en een herziening van de richtlijn gecombineerde vergunning, en uittekening van de opties voor het opzetten van een EU-talentenpool.

Het Europees Parlement en de Raad moeten:

- de onderhandelingen over de richtlijn inzake de Europese blauwe kaart afronden.

8. ONDERSTEUNING VAN INTEGRATIE VOOR MEER INCLUSIEVE SAMENLEVINGEN

Een onderdeel van een gezond en eerlijk systeem voor migratiebeheer is ervoor te zorgen dat iedereen die legaal in de EU is, kan deelnemen aan en bijdragen tot het welzijn, de welvaart en de cohesie van de Europese samenlevingen. In 2019 verbleven bijna 21 miljoen niet-EU-burgers legaal in de EU⁶⁹. Succesvolle integratie komt zowel de betrokkenen als de lokale gemeenschappen waarin zij integreren, ten goede. Ze bevordert de sociale samenhang en de economische dynamiek. Hierbij wordt een positief voorbeeld gegeven van hoe Europa de gevolgen van migratie en diversiteit kan beheersen door open en veerkrachtige samenlevingen op te bouwen. Ondanks talrijke succesverhalen worden te veel migranten en gezinnen met een migratieachtergrond nog steeds geconfronteerd met problemen op het gebied van werkloosheid, gebrek aan onderwijs- of opleidingsmogelijkheden en beperkte sociale interactie. Zo waren de werkgelegenheidsvooruitzichten voor onderdanen van derde landen in 2019 nog steeds sterk ontoereikend - met een percentage van ongeveer 60 % van de 20- tot 64-jarigen, tegenover ongeveer 74 % voor onderdanen van het gastland. Dit leidt tot bezorgdheid onder de burgers over het tempo en de diepgang van de integratie — en is een legitieme grond van openbare orde om van dit initiatief een succes te maken.

De integratie van migranten en hun gezinnen is daarom een essentieel onderdeel van de bredere EU-agenda ter bevordering van sociale inclusie. Hoewel het integratiebeleid in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de lidstaten is, heeft de EU sinds de goedkeuring van het actieplan van 2016 haar steun aan de lidstaten en andere belanghebbenden opgevoerd⁷⁰. Het Europees integratienetwerk bevordert de samenwerking en het wederzijds leren tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor integratie. De EU heeft ook de samenwerking met lokale en regionale overheden en het maatschappelijk middenveld versterkt en nieuwe partnerschappen met werkgevers en sociale en economische partners tot stand gebracht⁷¹. De Commissie heeft onlangs het Europees partnerschap voor integratie met sociale en economische partners vernieuwd om vluchtelingen kansen te bieden om zich op de Europese arbeidsmarkt te integreren⁷². Dit moet leiden tot een verdere dialoog en een toekomstige samenwerking om de vaardigheden aan te trekken die onze economie nodig heeft.

Deze werkzaamheden moeten nu worden geïntensiveerd om ervoor te zorgen dat iedereen betekenisvolle kansen krijgt om deel te nemen aan onze economie en samenleving. Aangezien de Commissie het bevorderen van onze Europese levenswijze als een prioriteit beschouwt, zal zij een **actieplan inzake integratie en inclusie voor 2021-2024** vaststellen. De integratie van migranten en hun gezinnen zal hierbij een belangrijk aspect zijn. Deze werkzaamheden zullen strategische sturing bieden en concrete acties omvatten om de

⁶⁹ Statistische bronnen in deze alinea: Eurostat. Cijfers van het Verenigd Koninkrijk zijn niet opgenomen.

⁷⁰ COM(2016) 377 final van 7 juni 2016.

⁷¹ Initiatieven [Europees partnerschap voor integratie](#) en [Werkgevers verenigd voor integratie](#); ondersteuning van het initiatief van het Comité van de Regio's [Steden en regio's voor integratie](#).

⁷² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/IP_20_1561

inclusie van migranten en de bredere sociale cohesie te bevorderen, waarbij belanghebbenden worden samengebracht en wordt erkend dat regionale en lokale actoren een sleutelrol moeten spelen. Daarbij zal gebruik worden gemaakt van alle relevante beleidsmaatregelen en instrumenten op essentiële terreinen zoals sociale inclusie, werkgelegenheid, onderwijs, gezondheidszorg, gelijkheid, cultuur en sport, en zal worden uiteengezet hoe de integratie van migranten deel moet uitmaken van de inspanningen om de doelstellingen van de EU op elk terrein te verwezenlijken. Een belangrijke doelstelling is ervoor te zorgen dat migranten ten volle kunnen profiteren van de Europese pijler van sociale rechten. In het actieplan wordt in acht genomen dat mensen met een migrantenachtergrond (bv. in het buitenland geboren migranten of migranten van de tweede generatie) vaak met soortgelijke integratieproblemen worden geconfronteerd als onderdanen van derde landen. De acties omvatten rechtstreekse steun aan personen die “op het terrein” actief zijn en bestrijken alle maatregelen die nodig zijn om migranten en hun gezinnen te begeleiden op de weg naar succesvolle integratie en sociale inclusie. De Commissie houdt nu een raadpleging om na te gaan hoe belanghebbenden, burgers en migranten aankijken tegen mogelijke acties ter bevordering van de integratie en sociale inclusie van migranten en EU-burgers met een migrantenachtergrond.

Om ervoor te zorgen dat migranten actief worden betrokken bij de ontwikkeling van het migratiebeleid van de EU, richt de Commissie een informele deskundigengroep op voor de standpunten van migranten. Een van de eerste taken van deze deskundigengroep is input te leveren voor de voorbereiding van het actieplan inzake integratie en inclusie, maar ook advies en expertise te verstrekken aan de Commissie over het ontwerp en de uitvoering van initiatieven op elk gebied van migratie en asiel.

Kernacties

De Commissie zal:

- een alomvattend actieplan inzake integratie en inclusie voor 2021-2024 vaststellen; en
- het vernieuwde Europese partnerschap voor integratie met de sociale en economische partners uitvoeren en nagaan hoe de toekomstige samenwerking op het gebied van arbeidsmigratie kan worden uitgebreid.

9. VOLGENDE STAPPEN

In dit nieuwe migratie- en asielpact is de integrale aanpak vastgesteld die nodig is om het migratiebeheer in Europa billijk, efficiënt en duurzaam te maken. De EU zal nu de wil moeten tonen om het nieuwe pact te verwezenlijken. Dit is de enige manier om herhaling van gebeurtenissen zoals die in Moria deze maand te voorkomen: door een systeem op te zetten dat afgestemd is op de omvang van de uitdaging. Een gemeenschappelijk Europees kader voor migratiebeheer is de enige manier om het vereiste effect te sorteren. Deze beleidsconvergentie is essentieel om de burgers de nodige duidelijkheid en resultaten te bieden zodat zij erop kunnen vertrouwen dat de EU zowel solide als humane resultaten zal boeken.

Een dergelijk systeem kan alleen functioneren als het over de nodige instrumenten beschikt om resultaten te boeken. Dit betekent een sterk rechtskader dat de nodige duidelijkheid en focus biedt voor wederzijds vertrouwen, met robuuste en billijke regels voor personen die internationale bescherming nodig hebben en personen die geen verblijfsrecht hebben. Migratie moet centraal staan in wederzijds voordelige partnerschappen met derde landen om het migratiebeheer doeltreffend te verbeteren. Dit vereist een intelligente aanpak van legale migratie om de economische behoefte aan talent en de sociale behoefte aan integratie te

ondersteunen. Voorts zijn toereikende middelen nodig die afgestemd zijn op de gemeenschappelijke verantwoordelijkheden en de gemeenschappelijke voordelen van het migratiebeleid van de EU, zowel binnen als buiten de EU.

Ten slotte is de inzet en betrokkenheid van allen nodig. Daarom is het nieuwe pact gebaseerd op zorgvuldig overleg: met het Europees Parlement en de Raad, de lidstaten en belanghebbenden. Het is gebaseerd op onze waarden, maar zal ook de nodige resultaten opleveren. De Commissie is van mening dat het resultaat een evenwicht tussen belangen en behoeften is dat de steun van allen verdient. De Commissie roept het Europees Parlement en de Raad nu op een nieuwe impuls te geven. Een eerste stap moet zijn om uiterlijk eind dit jaar tot overeenstemming te komen over het nieuwe solidariteitsmechanisme en over de bevoegdheidskwesties in de vorm van de nieuwe screening- en grensprocedure, gevolgd door de spoedige aanneming van het volledige wetgevingspakket dat vereist is. Door samen te werken kan en moet de EU ervoor zorgen dat snel een echt gemeenschappelijk migratie- en asielbeleid tot stand wordt gebracht.