



Brussel, 22 november 2019  
(OR. en)

14364/19

LIMITE

JAI 1228  
ASIM 144  
RELEX 1095

## NOTA

---

|          |   |
|----------|---|
| van:     | het voorzitterschap   |
| aan:     | het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad                                      |
| Betreft: | Koersbepaling voor het migratie- en asielbeleid van de EU - Resultaat van de besprekingen |
|          | – Verslag van het voorzitterschap   |

---

Het debat over de toekomst van het migratie- en asielbeleid van de EU werd op gang gebracht tijdens de informele bijeenkomst van het Strategisch Comité immigratie, grenzen en asiel (Scifa) en de informele bijeenkomst van de Ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken, die beide in juli 2019 in Helsinki plaatsvonden. Sindsdien zijn de besprekingen in verschillende Raadsorganen voortgezet, meer bepaald in het Scifa, in de Groep op hoog niveau asiel- en migratievraagstukken (HLWG) en in de Groep integratie, migratie en verwijdering. De meer gedetailleerde onderdelen van de discussie worden genoemd in de discussienota's die voor de verschillende vergaderingen zijn opgesteld: belangrijke documenten worden in de bijlage bij dit verslag vermeld. Het verslag bestrijkt slechts bepaalde aspecten die tijdens het debat aan de orde zijn gekomen, en betreft de belangrijkste kwesties die het voorzitterschap heeft gekozen om naar de wetgevingscyclus 2019-2024 te worden overgeheveld.

## *Een coherenter beleid is essentieel om onze doelen te verwezenlijken*

De voorbereiding van het meerjarig financieel kader voor 2021-27 en de benoeming van de nieuwe Commissie bieden de gelegenheid om het beleid coherenter te maken, opdat een **overheidsbrede benadering** inzake migratie kan worden ontwikkeld waarbij ook de onderliggende oorzaken worden aangepakt. Migratiegerelateerde doelstellingen in die van andere beleidsterreinen opnemen is een nauwgezette evenwichtsoefening, maar is noodzakelijk om de bestaande en toekomstige uitdagingen aan te gaan en de door de migratie geboden kansen aan te grijpen.

In het kader van partnerschappen met de betrokken landen en regio's van herkomst of doorreis moet de EU **voortbouwen op haar sterke punten** en zich inspannen om een betrouwbare en geloofwaardige partner te zijn. Voor beide kwaliteiten is een samenhangend beleid nodig. De afgelopen jaren hebben de EU en de lidstaten hun instrumenten en kaders voor samenwerking op het gebied van migratie met externe partners ontwikkeld en uitgebreid. Deze verbeterde hulpmiddelen moeten ons beter in staat stellen om **evenwichtige, duurzame en wederzijds voordelige partnerschappen** op te bouwen. Uitgebreide partnerschappen die stoelen op een gelijkwaardige relatie met het diverse continent Afrika en met belangrijke landen van oorsprong of doorreis in het Midden-Oosten en Azië in het bijzonder blijven daarom van cruciaal belang.

Deze partnerschappen moeten erop gericht zijn **op efficiënte, duurzame en samenhangende wijze voortgang te maken met onze politieke prioriteiten** – waaronder het voorkomen van irreguliere migratie en gedwongen ontheemding – en de samenwerking op het gebied van terugkeer en overname te versterken. De overheidsbrede benadering vereist dat we bij het overwegen van **stimulansen en pressiemiddelen** rekening houden met de individuele omstandigheden van elk partnerland en elke partnerregio, alsook met de ruimere betrekkingen en belangen van de EU die meespelen. We moeten concrete manieren vinden om onze partnerlanden te steunen en aan te moedigen om beter te gaan samenwerken op het gebied van overname. De EU moet zich blijven inzetten voor een **gedeelde mondiale verantwoordelijkheid** en voor het uitbouwen van bilaterale, regionale en mondiale partnerschappen. De samenwerking met de Afrikaanse Unie en de Verenigde Naties heeft goede resultaten opgeleverd en moet verder worden begunstigd.

Onze beleidsvorming kan ook gebaat zijn bij een ruimere informatiebasis en een hoger niveau van **situationeel bewustzijn**. Het systematische gebruik van **voorspellings- en prognosemethoden** en de **whole-of-routebenadering** moet verder worden onderzocht en uitgewerkt, zodat ons beleid nog meer op feiten gebaseerd en toekomstgericht kan worden, aangezien we profiteren van de kennis van onze partners en wij de onze met hen delen. De whole-of-routebenadering houdt in dat de verschillende routes vanuit een breed perspectief worden bekeken en dat de patronen en profielen langs de gehele route – van de landen van herkomst door de doorreislanden naar de EU – worden bestudeerd, wat bijdraagt tot een volledig inzicht in de dynamiek van de routes, waaronder de respectieve onderliggende oorzaken van de irreguliere migratie.

De **rol van de EU-agentschappen is essentieel** voor het bevorderen van de beleidscoherentie in de praktijk, op voorwaarde dat hun respectieve mandaten evenwichtig zijn, de uitwisseling van informatie efficiënt verloopt en de maatregelen naar behoren worden **gecoördineerd**. Het ruime mandaat en de voorgestelde verhoging van de middelen voor het Europees Grens- en kustwacht-agentschap (Frontex) in het bijzonder houden in dat het agentschap de komende jaren de belangrijke taak heeft om synergieën tot stand te brengen en overlappingsen met andere EU- en nationale acties te vermijden. Ook moet het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO) dringend worden omgevormd tot een nieuw Asielagentschap van de Europese Unie, dat op de huidige behoeften moet worden toegesneden door middel van nieuwe taken, meer middelen en flexibiliteit, zonder dat de uitvoerende bevoegdheden van de lidstaten worden aangetast.

***Het antwoord van de EU op de kansen en uitdagingen die migratie met zich meebrengt, moet legitiem, eerlijk en geloofwaardig zijn, ook voor waarnemers van buitenaf***

De EU en de lidstaten hebben de cruciale taak een passend antwoord te vinden op de tekortkomingen die de recente migratiecrisis heeft blootgelegd. Er weerklinkt een krachtige oproep aan de EU om **mondiaal leiderschap te tonen door internationale bescherming te bieden** aan degenen die deze nodig hebben, en tegelijkertijd te zorgen voor een doeltreffende controle van haar buitengrenzen, en een veilige en ordelijke migratie te bevorderen om zo bij te dragen tot een groter **gevoel van veiligheid** bij alle EU-ingezetenen. Ons succes heeft directe gevolgen voor de manier waarop de EU door haar eigen burgers en de internationale gemeenschap wordt gezien.

Het is van het grootste belang dat **de EU met één stem spreekt**, zelfs als er veel actoren zijn. Het **discours** over migratie heeft onmiskenbare gevolgen, niet alleen voor de manier waarop de EU van buitenaf wordt gezien als gemeenschap, maar ook voor **het al dan niet slagen van de integratie** van onderdanen van derde landen die in de lidstaten verblijven. Het imago van de EU als voorvechter van de rechtsstaat en de mensenrechten mag niet in het gedrang komen.

**De retoriek die we bij onze beleidsvorming hanteren** is even relevant, hetgeen tot uiting komt in het debat over de **Dublin-verordening**. Men is het erover eens dat het huidige systeem niet geschikt is om een eerlijke verdeling van asielzoekers over de lidstaten te waarborgen. Bij de hervorming van het systeem hangt de vorm die het debat zal aannemen sterk af van de vraag of we het huidige systeem met zijn onevenwichtigheden als uitgangspunt nemen en een nieuwe, corrigerende component introduceren, of dat we in plaats daarvan streven naar een ruimer opgevatte herziening van het systeem met evenwichtigere basiscriteria voor de verdeling om te voorkomen dat een van de lidstaten voortdurend te zwaar wordt belast. Dit doet niets af aan de duidelijke conclusie dat een crisismechanisme ter ondersteuning van lidstaten die onder specifieke druk staan noodzakelijk blijft, voortbouwend op een holistische en doeltreffende aanpak van de situatie. Tot slot moet een evenwichtig debat worden gevoerd op basis van **volledige gegevens**: we moeten weten waar de druk ligt, zowel wat nieuwkomers als wat secundaire bewegingen betreft.

Onze geloofwaardigheid bij onze partners uit derde landen hangt ook af van concrete maatregelen: **er moet meer mondiale verantwoordelijkheid worden gedeeld door middel van hervestiging en complementaire trajecten**, en een zo groot mogelijke groep van lidstaten moet inspanningen leveren. Het eerste Global Refugee Forum in december zal ons de gelegenheid bieden om te tonen dat we ons concreet inzetten om de verantwoordelijkheid voor vluchtelingensituaties met de gastlanden te delen. Ook het vermogen om meer gezamenlijke verantwoordelijkheid te nemen bij het garanderen van de **goede werking van ons gemeenschappelijk asielstelsel**, zelfs in tijden van crisis, zal in dat opzicht een positief signaal zijn.

Tegelijkertijd moet in onze samenwerking met de partnerlanden beter gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden en kansen van de **grootschalige legale migratie naar de lidstaten** voor verschillende doeleinden, zoals werk en studies. Een inventarisatie op EU-niveau kan een goede eerste stap zijn.

***De beste instrumenten om de convergentie tussen de lidstaten te bevorderen, moeten zorgvuldig aan de specifieke behoeften worden aangepast***

Op het gebied van asiel en migratie bestaat er een ruim EU-wetgevingskader en bij alle toekomstige activiteiten moet rekening worden gehouden met de **lessen die zijn getrokken uit de tenuitvoerlegging van het huidige acquis**. Hoe meer de lidstaten de indruk hebben dat de EU-wetgeving aan hun concrete behoeften tegemoetkomt en rekening houdt met hun bestuurlijke realiteit, hoe groter de kans dat de tenuitvoerlegging ervan zal slagen. We moeten een permanente dialoog aangaan over de vraag hoe we de beoogde EU-meerwaarde van de gezamenlijk overeengekomen regels en procedures het best kunnen waarborgen.

Op het gebied van **legale migratie** moeten we – als vervolg op de geschiktheidscontrole<sup>1</sup> die de Commissie heeft gepubliceerd – nadenken over de vraag **hoe we het ruime acquis optimaal kunnen benutten**. Meer in het bijzonder moeten de ambitieuze richtlijnen die de afgelopen jaren zijn vastgesteld zich vertalen in een duidelijk waarneembare extra meerwaarde van de EU, hetgeen vereist dat de lidstaten zich ervoor inspannen dat de EU-regelingen een succes zijn en dat er op EU-niveau adequaat wordt geïnvesteerd om de relevante belanghebbenden in derde landen van de nodige informatie te voorzien. Er moet specifieke aandacht uitgaan naar het volledig benutten van de voordelen van de bepalingen inzake mobiliteit binnen de EU. Een belangrijk aspect om het potentieel van legale migratie voor de ontwikkeling en groei van de EU maximaal te kunnen benutten, is het bevorderen van een succesvolle integratie van migranten in de gastsamenleving.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/legal-migration/fitness-check_en)

Er zal verder worden gewerkt aan de hervorming van het **gemeenschappelijk Europees asielstelsel**. Er zal een nieuwe impuls worden gegeven met het "nieuw migratie- en asielpact" van de Commissie, dat tot doel heeft de alomvattende migratieaanpak te versterken door te kijken naar de buitengrenzen, asiel- en terugkeersystemen, het Schengengebied van vrij verkeer en de samenwerking met onze partners buiten de EU. In de tussentijd is het nuttig gebleken om terug te keren naar de **basisbeginselen** van het gemeenschappelijk asielstelsel en ons af te vragen **wat er werkelijk moet worden geharmoniseerd** om te komen tot een goed functionerend systeem dat het vertrouwen tussen de lidstaten kan waarborgen en dat in tijden van zowel hoge als gewone migratiedruk op onze behoeften kan inspelen. Wat essentieel lijkt, zijn **efficiënte procedures** waarmee alle omstandigheden worden afgedekt, waaronder versnelde procedures tussen lidstaten. Even belangrijk – en complementair aan de hervorming – is een doeltreffend **toezicht** op de tenuitvoerlegging van het acquis. Naast harmonisatie door middel van wetgeving moet een reeks financiële en andere **prikkels** worden overwogen om de convergentie tussen de lidstaten te bevorderen, met waar nodig een keuze voor flexibele benaderingen.

Op het gebied van **grensbeheer** zijn de afgelopen jaren ambitieuze verordeningen vastgesteld, en de **tijdige tenuitvoerlegging** ervan is een belangrijke taak voor de nabije toekomst die samenwerking, coördinatie en een correcte toewijzing van middelen op nationaal en EU-niveau vereist.

**Steun voor de herintegratie van terugkeerders** is een goed voorbeeld van een gebied waar de lidstaten er heel uiteenlopende praktijken op nahouden en waar coördinatie ontbreekt, wat kan leiden tot minder dan optimale resultaten voor zowel de repatriant als de ontvangende gemeenschappen en dus voor de algehele doeltreffendheid van ons beleid. Bij het overwegen van een convergentiemaatregel moet erop worden gelet dat de voordelen van nationale benaderingen niet worden tenietgedaan en dat er geen nivellering naar beneden plaatsvindt. Een doeltreffende coördinatie van activiteiten en wederzijds leren kunnen helpen om vooruitgang te boeken.

## ***Het actualiseren van onze werkmethode draagt bij tot betere beleidsresultaten***

Het begin van de nieuwe institutionele cyclus biedt een goede gelegenheid om onze manier van werken opnieuw te bekijken. Voor een coherenter beleid zijn **inclusieve debatten** en een doeltreffende uitwisseling van informatie binnen en tussen de organen van de Raad nodig. Het Finse voorzitterschap heeft positieve ervaringen met het combineren van vergaderingen van de groepen van de Raad of het uitnodigen van afgevaardigden van andere groepen als de agenda dit rechtvaardigt. Uit de besprekingen over de raakvlakken tussen het migratie- en het handelsbeleid is duidelijk gebleken dat bij ons streven naar gemeenschappelijke doelstellingen sectordoorsnijdende uitwisselingen nuttig zijn.

Het **format van de discussie** kan een groot verschil maken: formele vergaderingen moeten regelmatig worden aangevuld met innovatieve benaderingen zoals beleidsseminars, workshops en brainstormsessies, maar ook de expertise van denktanks, de academische wereld en internationale organisaties moet worden benut. Vooral bij controversiële onderwerpen kan het nuttig zijn de werkmethode wat te wijzigen. Ook de technologische vooruitgang, waaronder mogelijkheden voor videoconferenties, moet ten volle worden benut om de vergaderingen efficiënter te organiseren.

Het **nieuwe format van de JBZ-raden**, dat in september 2019 is ingevoerd, biedt alle lidstaten de mogelijkheid om informatie over de migratiesituatie uit te wisselen. Dit maakt het mogelijk strategische vragen in kaart te brengen om op EU-niveau verder te worden behandeld en draagt bij tot een groter situationeel bewustzijn en betere prognoses.

Tot slot zit er nog onbenut potentieel in de **uitwisseling van nationale praktijken** (zowel succesvolle als problematische) en de lessen die daaruit kunnen worden getrokken – een werkmethode die in de EU-context vaak wordt ondergewaardeerd. Daar de administratieve, gerechtelijke en maatschappelijke omstandigheden van lidstaat tot lidstaat verschillen, biedt een groter wederzijds begrip duidelijke voordelen. Dat geldt vooral in de context van de asielprocedures, met inbegrip van de koppeling met terugkeer, waar extra efficiëntie van cruciaal belang is om een juridisch sluitend en goed functionerend systeem te waarborgen.

**List of issued Presidency documents supporting the ‘way forward’ discussions**

| <b>Subject</b>   | <b>Meeting</b>   | <b>Reference number</b>    |
|--|--|----------------------------|
| <b>Which way forward for EU migration and asylum policy?</b>                                       | Informal SCIFA meeting on 15-16 July 2019; informal Justice and Home Affairs Ministers’ meeting on 18-19 July 2019 | WK 13360/19<br>WK 13363/19 |
| <b>Way forward for EU migration and asylum policy, focus on the external dimension</b>             | Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019  | ST 13050/19                |
| <b>Way forward for EU migration and asylum policy, focus on asylum</b>                             | SCIFA meeting on 14 November 2019  | ST 13166/19                |
| <b>Evidence-based and forward-looking migration policies</b>                                       | HLWG meeting on 11 October 2019  | ST 12608/19                |
| <b>Migration and trade</b>   | HLWG meeting on 14 November 2019   | ST 13449/19                |
| <b>Better coordination of reintegration support in third countries</b>                             | Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019  | ST 13191/19                |
| <b>Policies and tools to enhance readmission cooperation</b>                                       | Joint meeting of SCIFA and HLWG on 15 November 2019  | ST 13190/19                |
| <b>Challenges in analysing the EU asylum situation - brief overview and possible steps forward</b> | SCIFA meeting on 4 October 2019  | ST 12501/19                |