



## IMMIGRATIEBELEID

De verwezenlijking van een toekomstgericht, alomvattend Europees migratiebeleid gebaseerd op solidariteit is een van de hoofddoelstellingen van de Europese Unie. Het doel van het migratiebeleid is te komen tot een evenwichtige aanpak van zowel reguliere als irreguliere immigratie.

### RECHTSGRONDSLAG

De artikelen 79 en 80 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

### BEVOEGDHEDEN

Reguliere migratie: de EU heeft de bevoegdheid om de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen, die legaal het grondgebied van een lidstaat binnenkomen en er verblijven, ook met het oog op gezinshereniging, vast te stellen. De lidstaten behouden het recht vast te stellen hoeveel mensen ze willen toelaten die vanuit derde landen komen om werk te zoeken.

Integratie: de EU kan zorgen voor stimulansen en ondersteuning van maatregelen die door lidstaten worden getroffen om de integratie van legaal verblijvende onderdanen van derde landen te bevorderen; er is echter niet voorzien in een bepaling met betrekking tot de harmonisatie van de nationale wet- en regelgeving van de lidstaten.

Bestrijding van irreguliere immigratie: de EU dient irreguliere immigratie, met name door middel van een doeltreffend terugkeerbeleid, te voorkomen en te verminderen, met eerbiediging van de grondrechten.

Terugnameovereenkomsten: de EU heeft de bevoegdheid om met derde landen overeenkomsten te sluiten voor de terugname door hun land van herkomst of doorreis van onderdanen van derde landen die niet of niet meer voldoen aan de voorwaarden voor binnenkomst, aanwezigheid of verblijf in een van de lidstaten.

### DOELSTELLINGEN

Vaststelling van een evenwichtige aanpak van immigratie: de EU streeft naar een evenwichtig beheer van reguliere immigratie en bestrijding van irreguliere immigratie. Een passend beheer van de migratiestromen betekent dat onderdanen uit derde landen die legaal in de lidstaten verblijven, moeten kunnen rekenen op een eerlijke behandeling, dat de maatregelen ter bestrijding van irreguliere immigratie, met inbegrip van mensenhandel en -smokkel, worden verscherpt en dat een nauwere



samenwerking met derde landen op alle gebieden wordt bevorderd. De EU stelt zich tot doel voor reguliere immigranten uniforme rechten en plichten vast te stellen die vergelijkbaar zijn met die van EU-burgers.

Beginsel van solidariteit: volgens het Verdrag van Lissabon moeten aan het immigratiebeleid de beginselen van solidariteit en billijke verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, ook op financieel gebied, ten grondslag liggen (artikel 80 VWEU).

## RESULTATEN

### A. Institutionele ontwikkelingen als gevolg van het Verdrag van Lissabon

Met het Verdrag van Lissabon, dat in december 2009 in werking trad ([1.1.5](#)), werd stemming met gekwalificeerde meerderheid ingevoerd met betrekking tot reguliere immigratie, evenals een nieuwe rechtsgrondslag voor het nemen van maatregelen op het gebied van integratie. Nu is de gewone wetgevingsprocedure van toepassing op het beleid met betrekking tot zowel irreguliere als reguliere immigratie en is het Parlement medewetgever op gelijke voet met de Raad. Er zij echter op gewezen dat voorlopige maatregelen die bij een onverwachte instroom van onderdanen van derde landen worden genomen, uitsluitend door de Raad worden vastgesteld, na raadpleging van het Europees Parlement (artikel 78, lid 3, VWEU).

In het Verdrag van Lissabon wordt tevens verduidelijkt dat de bevoegdheden van de EU op dit gebied worden gedeeld met de lidstaten, met name wat betreft het aantal migranten dat legaal tot een lidstaat wordt toegelaten om werk te zoeken (artikel 79, lid 5, VWEU). Ten slotte is het Hof van Justitie nu ten volle bevoegd op het gebied van immigratie en asiel.

### B. Recente beleidsontwikkelingen

#### 1. De "totaalaanpak van migratie en mobiliteit"

In de "totaalaanpak van migratie en mobiliteit" (TAMM), die in 2011 door de Commissie werd goedgekeurd, is een algemeen kader vastgelegd voor de relaties tussen de EU en derde landen op het gebied van migratie. De aanpak steunt op vier pijlers: reguliere immigratie en mobiliteit, irreguliere immigratie en mensenhandel, internationale bescherming en asielbeleid, en optimalisering van de ontwikkelingseffecten van migratie en mobiliteit. De mensenrechten van migranten vormen in deze benadering een horizontaal thema.

#### 2. Strategische richtsnoeren van juni 2014

Het programma van Stockholm inzake de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht (RVVR), dat in december 2009 werd aangenomen als vervolg op de meerjarenprogramma's van Tampere (1999) en Den Haag (2004), is in december 2014 ten einde gelopen ([4.2.1](#)). In maart 2014 keurde de Commissie een nieuwe mededeling goed waarin zij haar visie ontvouwde op de toekomstige agenda met betrekking tot de RVVR, getiteld "[Naar een open en veilig Europa](#)". Overeenkomstig artikel 68 van het VWEU stelde de Raad vervolgens in haar conclusies van 26 en 27 juni 2014 de "[strategische richtsnoeren](#)" van de wetgevende en operationele programmering in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht" voor de periode 2014-2020 vast. Het



gaat hier niet langer om een programma, maar om richtsnoeren die zijn gericht op de omzetting, tenuitvoerlegging en consolidatie van de bestaande juridische instrumenten en maatregelen. In die richtsnoeren wordt de noodzaak benadrukt van een totaalaanpak van migratie, waarbij reguliere migratie zo goed mogelijk wordt benut, bescherming wordt geboden aan wie dat nodig heeft, irreguliere migratie wordt bestreden en de grenzen doeltreffend worden beheerd.

### 3. Europese migratieagenda

Op 13 mei 2015 publiceerde de Commissie de [Europese migratieagenda](#). In de agenda worden onmiddellijke maatregelen voorgesteld om het hoofd te bieden aan de crisissituatie in het Middellandse Zeegebied, evenals acties voor de komende jaren om migratie in al haar aspecten beter te beheren.

Voor de middellange en lange termijn stelt de Commissie vier actieniveaus voor:

- het wegnemen van de oorzaken van irreguliere (onregelmatige) migratie;
- het beheren van de grenzen, het redden van levens en het waarborgen van de veiligheid;
- het ontwikkelen van een sterker gemeenschappelijk asielbeleid; en
- het invoeren van een nieuw beleid voor reguliere (regelmatige) immigratie door de blauwkaartregeling te moderniseren en te hervormen, nieuwe prioriteiten voor het integratiebeleid te bepalen en de voordelen van het migratiebeleid te optimaliseren voor de betrokkenen en de landen van herkomst.

In de agenda wordt ook het idee geïntroduceerd om EU-brede herplaatsings- en hervestigingsregelingen in te voeren (zie infopagina over asielbeleid [4.2.2](#)), de hotspot-aanpak bekendgemaakt (waar bevoegde EU-agentschappen samenwerken met lidstaten aan de buitengrenzen om inreizende migranten snel te identificeren, te registreren en hun vingerafdrukken af te nemen), en het voorstel gedaan tot een operatie in het kader van het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) in het Middellandse Zeegebied om netwerken van mensensmokkelaars te ontmantelen en mensensmokkel te bestrijden (kort daarna gelanceerd als [EUNAVFOR MED Operation SOPHIA](#)).

Op basis van die agenda publiceerde de Commissie op 6 april 2016 haar richtsnoeren op het gebied van reguliere migratie en asiel in een [mededeling](#). De vier hoofdpunten van de richtsnoeren voor het beleid inzake reguliere migratie zijn: het herzien van de blauwkeartrichtlijn, het aantrekken van innovatieve ondernemers in de EU, het ontwikkelen van een coherenter en efficiënter model voor beheer van reguliere migratie op het niveau van de EU door met name het bestaande kader te evalueren en de samenwerking met de belangrijkste landen van herkomst versterken, om legale kanalen voor migratie naar de EU te waarborgen, maar ook om de terugkeer van migranten die geen recht hebben om te blijven, te verbeteren.

In mei 2018 heeft de Commissie een [voortgangsverslag](#) gepubliceerd over de uitvoering van de Europese migratieagenda, waarin de vooruitgang en de tekortkomingen bij de uitvoering van de agenda werden onderzocht.



## C. Recente wetgevingsontwikkelingen

Sinds 2008 is een aantal belangrijke richtlijnen betreffende immigratie aangenomen; verschillende richtlijnen werden reeds herzien. De Commissie voert momenteel een [geschiktheidscontrole](#) (REFIT-evaluatie) uit om de hieronder genoemde bestaande EU-wetgeving met betrekking tot reguliere migratie te evalueren en beoordelen. De eerste resultaten van deze controle worden in 2018 bekendgemaakt.

### 1. Reguliere immigratie

Als gevolg van de problemen bij het vaststellen van een algemene bepaling betreffende alle arbeidsimmigratie in de EU, bestaat de huidige benadering in de vaststelling van sectorale wetgeving per migrantencategorie, om zo op EU-niveau een beleid betreffende reguliere migratie vast te stellen.

Met [Richtlijn 2009/50/EG](#) betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan werd de "Europese blauwe kaart" in het leven geroepen, een versnelde procedure om een bijzondere verblijfs- en werkvergunning af te geven die werknemers uit derde landen aantrekkelijkere voorwaarden biedt om hooggekwalificeerde banen aan te nemen in de lidstaten. In het eerste verslag over de tenuitvoerlegging van deze richtlijn, dat in mei 2014 werd gepubliceerd, werden verschillende tekortkomingen vastgesteld. In juni 2016 kwam de Commissie met een voorstel tot herziening van de regeling, dat onder andere minder strenge toelatingscriteria, een lagere salarisdrempel/ een kortere vereiste minimumduur van de arbeidsovereenkomst, betere regels voor gezinshereniging en afschaffing van parallelle nationale regelingen omvatte. Zowel binnen het Parlement als de Raad wordt momenteel aan deze herziening gewerkt (op 15 juni 2017 werd het [verslag](#) van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken van het Parlement goedgekeurd). De Raad heeft echter wat vertraging opgelopen bij het verwerken van vaardigheden en de erkenning van beroepservaring in het vakgebied waarvoor een diploma is behaald.

[Richtlijn 2011/98/EU](#) betreffende een gecombineerde vergunning voorziet in een gemeenschappelijke, vereenvoudigde procedure voor onderdanen van derde landen die een verblijfs- en werkvergunning aanvragen in een lidstaat, alsmede in een gemeenschappelijk pakket rechten voor reguliere immigranten. Het eerste verslag over de tenuitvoerlegging van de richtlijn moest uiterlijk in december 2016 worden ingediend.

Bij de in februari 2014 vastgestelde [Richtlijn 2014/36/EU](#) worden de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling als seizoenarbeider geregeld. Migrerende seizoenarbeiders mogen legaal tijdelijk in de EU verblijven voor een maximale periode van vijf tot negen maanden (afhankelijk van de lidstaat) om een seizoensgebonden activiteit uit te oefenen, waarbij zij hun hoofdverblijfplaats in een derde land behouden. De richtlijn verschaft voorts helderheid over de rechten van deze migrerende werknemers.

[Richtlijn 2014/66/EU](#) betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming, werd op 15 mei 2014 vastgesteld. De richtlijn maakt het voor ondernemingen en multinationals makkelijker om leidinggevenden, specialisten en



stagiairs tijdelijk over te plaatsen naar een filiaal of dochteronderneming in de Europese Unie.

[Richtlijn \(EU\) 2016/801](#) betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders met het oog op onderzoek, studie, stages, vrijwilligerswerk, scholierenuitwisseling, educatieve projecten of au-pairactiviteiten werd op 11 mei 2016 aangenomen en moest voor 23 mei 2018 worden omgezet. Die richtlijn vervangt de eerdere instrumenten voor studenten en onderzoekers, vergroot het toepassingsgebied ervan en vergemakkelijkt de toepassing.

De status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen in de Europese Unie is nog steeds geregeld bij [Richtlijn 2003/109/EG](#) van de Raad, zoals gewijzigd in 2011 om het toepassingsgebied uit te breiden tot vluchtelingen en andere begunstigen van internationale bescherming. Er wordt momenteel gewerkt aan de [erkenningrichtlijn \(4.2.2\)](#) en aan de [blauwekaartrichtlijn](#), in het kader waarvan er onder andere amendementen op de richtlijn betreffende langdurig ingezetene onderdanen zijn voorgesteld.

## 2. Integratie

Bij [Richtlijn 2003/86/EG](#) van de Raad worden bepalingen betreffende het recht op gezinshereniging vastgesteld. Aangezien in het uitvoeringsverslag van 2008 werd geconcludeerd dat die richtlijn niet volledig en correct werd toegepast in de lidstaten, publiceerde de Commissie in april 2014 een [mededeling](#) met richtsnoeren voor de toepassing ervan. De lopende REFIT-evaluatie van de Commissie omvat ook de richtlijn inzake het recht op gezinshereniging.

De bevoegdheden van de EU op het gebied van integratie zijn beperkt. De Commissie stelde in juli 2011 de [Europese agenda voor de integratie van onderdanen van derde landen](#) vast. Meer recentelijk, in juni 2016, heeft de Commissie een [actieplan](#) voorgesteld dat een actiekader en concrete initiatieven bevat om de lidstaten te helpen bij de integratie van de ongeveer twintig miljoen onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de Unie verblijven. De bestaande instrumenten zijn onder meer het Europees migratieforum (voorheen het Europees integratieforum), de [website over integratie](#) en het [Europees integratienetwerk](#) (tot 2016 bekend als het netwerk van nationale contactpunten voor integratie).

## 3. Irreguliere immigratie

De EU heeft twee belangrijke wetgevingsinstrumenten ingevoerd om de strijd tegen irreguliere immigratie aan te gaan:

- Het zogenoemde "hulpverleningspakket" omvat [Richtlijn 2002/90/EG](#) van de Raad, waarin een gemeenschappelijke definitie van het misdrijf van facilitering van illegale binnenkomst, illegale doortocht en illegaal verblijf is opgenomen, en [Kaderbesluit 2002/946/JBZ](#), waarin de sancties voor dergelijke gedragingen zijn vastgesteld. Mensenhandel komt aan de orde in [Richtlijn 2011/36/EU](#) inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan. Het pakket wordt aangevuld met [Richtlijn 2004/81/EG](#) van de Raad betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen (zie



voor mensenhandel ook de infopagina over justitiële samenwerking in strafzaken [4.2.6](#)). In mei 2015 stelde de Commissie het [EU-actieplan tegen migrantensmokkel \(2015-2020\)](#) vast en werd in het kader daarvan een [REFIT-evaluatie](#) uitgevoerd om de toepassing van het bestaande rechtskader te beoordelen. Deze evaluatie werd voorafgegaan door een [openbare raadpleging](#). De Commissie stelde vast dat er destijds niet voldoende bewijs was voor de daadwerkelijke en herhaalde vervolging van individuen of humanitaire organisaties, en kwam tot de conclusie dat het EU-rechtskader voor de aanpak van migrantensmokkel derhalve nog altijd noodzakelijk was. Daarnaast stelde de Commissie vast dat een herziening van het hulpverleningspakket niet meer toegevoegde waarde zou opleveren dan de daadwerkelijke en volledige tenuitvoerlegging ervan, en ontstond er overeenstemming over het feit dat niet-wetgevingsmaatregelen ter ondersteuning van de autoriteiten van lidstaten, maatschappelijke organisaties en andere belanghebbenden, met inbegrip van nauwere samenwerking met derde landen, wel toegevoegde waarde zou kunnen scheppen. In zijn [resolutie](#) van 5 juli 2018 verzocht het Parlement de Commissie richtsnoeren voor lidstaten vast te stellen om te voorkomen dat humanitaire bijstand strafbaar wordt gesteld. De aanneming van deze resolutie werd september 2018 gevolgd door een [hoorzitting](#) over de desbetreffende kwestie.

- Bij [Richtlijn 2008/115/EG](#) (de "terugkeerrichtlijn") worden de gemeenschappelijke EU-normen en procedures voor terugkeer van irregulier verblijvende onderdanen van derde landen vastgesteld. Het eerste verslag over de uitvoering ervan werd in maart 2014 aangenomen. In september 2015 publiceerde de Commissie een [EU-actieplan inzake terugkeer](#), en in de daaropvolgende maand oktober werden de conclusies van de Raad over de toekomst van het terugkeerbeleid goedgekeurd. In maart 2017 vulde de Commissie het actieplan aan met een [mededeling](#) over een vernieuwd actieplan voor een doeltreffender terugkeerbeleid in de Europese Unie en een [aanbeveling](#) over het doeltreffender maken van terugkeer. In september 2017 werd het geactualiseerde "[terugkeerhandboek](#)" gepubliceerd, dat richtsnoeren bevatte voor de uitvoering van taken op het gebied van terugkeer door de nationale autoriteiten die daartoe bevoegd zijn. Daarnaast werd in 2016 door het Parlement en de Raad [Verordening \(EU\) 2016/1953](#) betreffende de vaststelling van een Europees reisdocument voor de terugkeer van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, goedgekeurd. In september 2018 stelde de Commissie een [gerichte herziening](#) van de terugkeerrichtlijn voor, die onder meer een nieuwe grensprocedure voor asielzoekers, duidelijkere procedures en regels ter voorkoming van misbruik, de vaststelling in de lidstaten van doeltreffende programma's voor migranten die bereid zijn vrijwillig terug te keren, en duidelijkere regels met betrekking tot inbewaringstelling zou moeten omvatten.
- Bij [Richtlijn 2009/52/EG](#) worden sancties en maatregelen vastgesteld die in de lidstaten dienen te worden toegepast tegen werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. Het eerste verslag over de tenuitvoerlegging van de richtlijn werd op 22 mei 2014 ingediend.

Tegelijkertijd is de EU bezig met het onderhandelen over en het sluiten van [terugnameovereenkomsten](#) met de landen van herkomst en doorreis met het



oog op de terugkeer van irreguliere migranten en de samenwerking in de strijd tegen mensenhandel. Op tenuitvoerlegging van daarvan wordt toegezien door de zogenaamde Gemengde Comités overname. De overeenkomsten hangen samen met overeenkomsten voor visumversoepeling, die de nodige stimulans moeten geven voor onderhandelingen over terugname in het desbetreffende derde land zonder irreguliere migratie te doen toenemen.

## DE ROL VAN HET EUROPEES PARLEMENT

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon is het Parlement als volwaardige medewetgever actief betrokken geweest bij de vaststelling van nieuwe wetgeving op het gebied van zowel reguliere als irreguliere immigratie.

Het Parlement heeft verschillende initiatiefresoluties over migratie aangenomen, onder meer zijn [resolutie van 12 april 2016](#) over de situatie in het Middellandse Zeegebied en de noodzaak van een holistische EU-aanpak van migratie, waarin de verschillende beleidsmaatregelen op dit gebied worden beoordeeld en een reeks aanbevelingen wordt gedaan. Het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken, dat tijdens de plenaire vergadering werd goedgekeurd, ging gepaard met adviezen van acht andere commissies van het Parlement. De resolutie omvat het standpunt van het Parlement ten aanzien van alle desbetreffende beleidsmaatregelen van de EU met betrekking tot migratie en asiel, en is op dit gebied het referentiepunt van het Parlement.

Voor wie meer wil weten:

- [Migratie in Europa](#)
- [Migratiecrisis in Europa](#)
- [Europees asielbeleid](#)

Marion Schmid-Drüner  
05/2019

