EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

2008/2331(INI)

11.2.2009

ONTWERPVERSLAG

over een gemeenschappelijk immigratiebeleid voor Europa: beginselen, maatregelen en instrumenten
(2008/2331(INI))

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Simon Busuttil

PR_INI

INHOUD

Blz.

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT 3

TOELICHTING 11

ONTWERPRESOLUTIE VAN HET EUROPEES PARLEMENT

over een gemeenschappelijk immigratiebeleid voor Europa: beginselen, maatregelen en instrumenten
(2008/2331(INI))

Het Europees Parlement,

– gezien de mededeling van de Commissie van 17 juni 2008 getiteld 'Een gemeenschappelijk immigratiebeleid voor Europa: beginselen, maatregelen en instrumenten' (COM(2008)0359),

– gezien het advies van het Comité van de Regio's over een gemeenschappelijk immigratiebeleid voor Europa van 26 november 2008[1],

– gezien het Europees pact inzake immigratie en asiel, aangenomen door de Europese Raad op 15 en 16 oktober 2008[2],

– gelet op Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven[3],

– gelet op Verordening (EG) nr. 863/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 tot instelling van een mechanisme voor de oprichting van snelle-grensinterventieteams[4],

– gezien het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (herschikking) (COM(2008)0820),

– gezien de mededeling van de Commissie van 17 oktober 2008 getiteld 'Eén jaar na Lissabon: het partnerschap van de EU en Afrika in de praktijk' (COM(2008)0617),

– gezien het werkdocument van de Commissie getiteld 'Evaluatie en monitoring van de uitvoering van het EU-plan inzake de beste praktijken, normen en procedures bij de voorkoming en bestrijding van mensenhandel' (COM(2008)0657),

– gezien de gemeenschappelijke strategie Afrika-EU en het eerste actieplan daarvan (2008-2010) – het Strategisch Partnerschap – overeengekomen tijdens de Afrikaans-Europese top op 8 en 9 december 2007 in Lissabon,[5]

[1] COR/2008/210.
[2] Document van de Raad 13440/08.
[3] PB L 348 van 24.12.2008, blz. 98.
[4] PB L 199 van 31.7.2007, blz. 30.
[5] Document van de Raad 7204/08 van 3 maart 2008.

– gezien de mededeling van de Commissie van 30 november 2006 getiteld 'Eén jaar algehele aanpak van migratie: naar een alomvattend Europees migratiebeleid' (COM(2006)0735),

– gezien het Haags programma – Versterking van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie, dat is aangenomen door de Europese Raad van 4-5 november 2004,

– gezien het Tampere-programma dat is aangenomen door de Europese Raad van 15 en 16 oktober 1999, waarin een coherente aanpak op het gebied van immigratie en asiel is vastgesteld,

– onder verwijzing naar zijn resolutie van 18 december 2008 over de evaluatie en de toekomstige ontwikkeling van het Frontex-agentschap en over het Europese grensbewakingssysteem Eurosur[1],

– onder verwijzing naar zijn resolutie van 20 november 2008 over het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan[2],

– onder verwijzing naar zijn resolutie van 20 november 2008 over het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te verblijven en te werken en betreffende een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven[3],

– onder verwijzing naar zijn resolutie van 2 september 2008 over de evaluatie van het Dublin-systeem[4],

– onder verwijzing naar zijn resolutie van 23 april 2008 over het voorstel voor een richtlijn van de Raad tot wijziging van Richtlijn 2003/109/EG teneinde haar werkingssfeer uit te breiden tot personen die internationale bescherming genieten[5],

– onder verwijzing naar zijn resolutie van 26 september 2007 over het beleidsplan legale migratie[6],

– onder verwijzing naar zijn resolutie van 26 september 2007 over de beleidsprioriteiten in het kader van de strijd tegen de illegale immigratie van onderdanen van derde landen[7],

– onder verwijzing naar zijn resolutie van 6 juli 2006 over strategieën en middelen voor de integratie van immigranten in de Europese Unie[8],

---

[1] Aangenomen teksten, P6_TA(2008)0633.
[2] Aangenomen teksten, P6_TA(2008)0557.
[3] Aangenomen teksten, P6_TA(2008)0558.
[4] Aangenomen teksten, P6_TA(2008)0385.
[5] Aangenomen teksten, P6_TA(2008)0168.
[6] PB C 219E van 28.8.2008, blz. 215.
[7] PB C 219E van 28.8.2008, blz. 223.
[8] PB C 303E van 13.12.2006, blz. 845.

– gelet op het Verdrag van Amsterdam op grond waarvan bevoegdheden en verantwoordelijkheden op het gebied van immigratie en asiel zijn verleend aan de Gemeenschap en gelet op artikel 63 van het EG-Verdrag,

– gelet op artikel 45 van zijn Reglement,

– gezien het verslag van de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken en de adviezen van de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken, de Commissie cultuur en onderwijs en de Commissie rechten van de vrouw en gendergelijkheid (A6-0000/2009),

A. overwegende dat een gemeenschappelijke aanpak van immigratie in de EU noodzakelijk is geworden, vooral in een gemeenschappelijk gebied zonder interne grenscontroles, waar het al dan niet handelen van de ene lidstaat rechtstreeks van invloed is op andere lidstaten,

B. overwegende dat legale migratie een kans vormt waarvan zowel migranten als lidstaten kunnen profiteren; overwegende echter dat vooruitgang op het gebied van legale migratie hand in hand moet gaan met effectieve maatregelen voor de bestrijding van illegale immigratie,

C. overwegende dat het migratiebeleid in Europa moet voldoen aan de normen van het internationaal recht, in het bijzonder het beleid dat betrekking heeft op mensenrechten, menselijke waardigheid en recht op asiel,

Algemene overwegingen

1. is een groot voorstander van de instelling van een gemeenschappelijk Europees immigratiebeleid dat is gebaseerd op een hoge mate van politieke en operationele solidariteit, wederzijds vertrouwen, transparantie, gedeelde verantwoordelijkheid en gezamenlijke inspanningen;

2. is van mening dat een gemeenschappelijk immigratiebeleid ook de instelling van een gemeenschappelijk asielbeleid vereist en verwelkomt het verslag over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS);

3. wijst er nogmaals op dat het beheer van migratie werkelijke partnerschappen en samenwerking met derde landen van herkomst of doorreis vereist;

4. is van mening dat immigratie naar de EU niet de oplossing is voor de uitdagingen waarmee ontwikkelingslanden te maken hebben en dat een gemeenschappelijk immigratiebeleid moet worden gekoppeld aan een effectief ontwikkelingsbeleid;

5. verwelkomt de aanneming van het Europees pact inzake immigratie en asiel door de Europese Raad op 16 oktober 2008 en de maatregelen, instrumenten en voorstellen die de Commissie heeft gepresenteerd in haar voornoemde mededeling ‘Een gemeenschappelijk

immigratiebeleid voor Europa: beginselen, maatregelen en instrumenten'; verzoekt de Raad en de Commissie snel met de uitvoeringsfase van deze toezeggingen te beginnen;

Welvaart en immigratie

Legale migratie

6. is van mening dat legale migratie noodzakelijk is om te voorzien in de behoeften van Europa op het gebied van demografie, de arbeidsmarkt en de benodigde vaardigheden; zij levert tevens een bijdrage aan de ontwikkeling van derde landen, in het bijzonder door middel van betalingen door migranten; roept op tot de tenuitvoerlegging van veilige systemen om deze overschrijvingen naar derde landen te vereenvoudigen;

7. is van mening dat legale migratie een alternatief kan vormen voor illegale immigratie, aangezien het een legale, veilige en georganiseerde toegangsweg tot de Europese Unie vormt;

8. onderstreept de noodzaak van een uitgebreide evaluatie van de markt- en vaardighedenbehoeften van de EU; is echter van mening dat elke lidstaat controle moet houden over het aantal personen dat nodig is op zijn arbeidsmarkt;

9. wijst er nogmaals op dat het belangrijk is de aantrekkelijkheid van de EU voor hoogopgeleide werknemers te vergroten, waarbij rekening moet worden gehouden met de braindrain die dit tot gevolg kan hebben in de landen van herkomst, welke zou kunnen worden verzacht door middel van tijdelijke of cirkelmigratie;

10. verzoekt de Commissie meer informatie te verstrekken in de landen van herkomst over de mogelijkheden van legale migratie alsmede over de rechten en plichten van migranten als zij eenmaal in de EU wonen;

Integratie

11. steunt de integratie-inspanningen van legale migranten en degenen die recht hebben op internationale bescherming, waarbij rekening moet worden gehouden met respect voor de identiteit en waarden van de EU en haar lidstaten, waaronder het respect voor de mensenrechten, de rechtsorde, de democratie, tolerantie en gelijkheid; erkent dat integratie moeilijker te bereiken is in landen die te maken hebben met een significante migratiedruk;

12. benadrukt dat integratie gebaseerd zou moeten zijn op sociale insluiting, non-discriminatie, gelijke kansen, onderwijs, interculturele dialoog en diversiteitsbeheer op school en op de werkplek;

Veiligheid en immigratie

Geïntegreerd grensbeheer

13. is van mening dat geïntegreerd beheer van de buitengrenzen een voorwaarde is voor een effectief gemeenschappelijk immigratiebeleid en dat het moet worden ontwikkeld in samenhang met andere beleidssectoren, in het bijzonder met betrekking tot douanecontrole en de preventie van bedreigingen van de veiligheid;

14. benadrukt dat voor geïntegreerd grensbeheer moet worden geïnvesteerd in nieuwe technologieën, zoals biometrie, waarbij rekening moet worden gehouden met de wetgeving op het gebied van gegevensbescherming en de persoonlijke levenssfeer;

15. roept op tot vervanging van de huidige nationale Schengenvisa door uniforme Europese Schengenvisa, waardoor gelijke behandeling van alle visumaanvragers mogelijk wordt, en roept op tot een onderzoek naar de instelling van een systeem dat staatsburgers van derde landen verplicht een elektronische reisvergunning aan te vragen voordat zij naar de EU reizen;

Illegale immigratie

16. betreurt ten zeerste dat de voortgang op het gebied van de bestrijding van illegale immigratie, ondanks herhaalde oproepen van het Parlement, langzaam en onvoldoende blijft;

17. is geschokt door het menselijk leed dat wordt veroorzaakt door illegale migratieroutes over zee, met name aan de zuidelijke zeegrenzen van de Unie, waar mensen met bootjes gevaarlijke tochten naar Europa ondernemen vanaf de Afrikaanse kust; dringt aan op snelle maatregelen om voor eens en voor altijd een einde te maken aan dit menselijk leed;

18. is van mening dat het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie (FRONTEX), ondanks herhaalde verhogingen van zijn begroting op aandringen van het Parlement, nog altijd geen effectieve coördinatie van de buitengrenzen van de Unie levert;

19. verwelkomt het initiatief van de Commissie voor een voorstel tot herziening van het mandaat van FRONTEX en is van mening dat de versterking daarvan dringend noodzakelijk is, met name door middel van de uitbreiding van zijn operationele capaciteit en zijn vermogen permanente missies uit te voeren in gebieden met een hoge migratiedruk;

20. is van mening dat FRONTEX adequate middelen vereist, niet alleen financiële middelen, om zijn mandaat op een zinvolle manier te kunnen vervullen en roept de lidstaten op meer technische middelen bijeen te brengen; roept de Commissie op wetgevingsvoorstellen in te dienen voor de instelling van verplichte solidariteit voor het centraal register van beschikbare technische uitrusting (CRATE) op dezelfde manier als is voorzien voor de snelle-grensinterventieteams (RABIT's);

21. verzoekt FRONTEX en de Commissie een onderzoek met schattingen uit te voeren naar de mogelijkheid dat FRONTEX eigen uitrusting krijgt en naar de mogelijke omvorming van FRONTEX tot een EU-kustwacht;

22. is van mening dat FRONTEX alleen volledig effectief kan zijn als de inspanningen op het gebied van aanvullende handelingen, zoals overname en samenwerking met derde landen, worden geïntensiveerd; roept de Commissie op FRONTEX in dit opzicht te steunen;

23. steunt de oprichting van gespecialiseerde bureaus van het Agentschap om in te spelen op de verscheidenheid aan situaties, in het bijzonder als het gaat om de oostelijke landgrenzen en de zuidelijke zeegrenzen;

24. herinnert aan het feit dat illegale immigratie vaak wordt uitgevoerd door criminele netwerken die tot nu toe efficiënter zijn gebleken dan gemeenschappelijke Europese actie; is ervan overtuigd dat deze meedogenloze netwerken verantwoordelijk zijn voor de dood van de honderden mensen die jaarlijks omkomen op zee; verzoekt daarom de Commissie en de Raad hun inspanningen in de strijd tegen georganiseerde misdaad en mensensmokkel te verdubbelen;

Terugkeer

25. is van mening dat migranten die illegaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven en die geen recht hebben op internationale bescherming, moeten worden verplicht te vertrekken; verwelkomt in dit verband de aanneming van de Terugkeerrichtlijn en verzoekt de lidstaten met klem deze zo spoedig mogelijk om te zetten; verzoekt de lidstaten ervoor te zorgen dat bij de terugkeer van illegale migranten voldoende rekening wordt gehouden met de wet en met de waardigheid van de betrokken personen en dat de voorkeur wordt gegeven aan vrijwillige terugkeer;

26. verzoekt de Commissie te streven naar de effectieve handhaving van de verplichting van derde landen om hun staatsburgers die illegaal op het grondgebied van de EU verblijven terug te nemen, zoals is bepaald in artikel 13 van de Overeenkomst van Cotonou van 23 juni 2000; roept op tot versterking van deze bepalingen tijdens de onderhandelingen over de nieuwe ACS-overeenkomst (overeenkomst met de leden van de groep van staten in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan);

27. benadrukt de noodzaak van een werkelijk Europees aspect van het terugkeerbeleid door middel van de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten; dringt aan op meer samenwerking tussen de lidstaten als het gaat om de tenuitvoerlegging van vertrek en uitzetting en de versterking van de rol van FRONTEX in gezamenlijke terugkeeroperaties;

28. roept op tot versterking van de samenwerking, onder meer door middel van consulaire samenwerking, met landen van herkomst, om overnameprocedures te vereenvoudigen, en verzoekt de Commissie de bestaande overnameovereenkomsten te evalueren om de tenuitvoerlegging ervan te bevorderen en er lering uit te trekken die bij de onderhandeling over toekomstige overeenkomsten kan worden gebruikt;

Solidariteit en immigratie

Coördinatie tussen lidstaten

29. betreurt het ten zeerste dat de lidstaten onvoldoende solidariteit hebben getoond als het gaat om de groeiende uitdaging van immigratie; roept op tot een dringende herziening van het kaderprogramma Solidariteit en beheer van de migratiestromen voor de periode 2007-2013[1] en de vier financiële instrumenten daarvan om deze af te stemmen op de nieuwe realiteit die voortkomt uit de toenemende migratiedruk en ervoor te zorgen dat ze kunnen worden gebruikt voor het aanpakken van dringende behoeften, zoals in het geval van massale migratietoestromen;

30. verwelkomt de toezeggingen die de lidstaten in het voornoemde Europees pact inzake immigratie en asiel hebben gedaan met betrekking tot de noodzaak van solidariteit; verwelkomt met name de opname van een vrijwillig mechanisme voor lastendeling, dat het mogelijk maakt personen die recht hebben op internationale bescherming te verplaatsen van lidstaten die te maken hebben met specifieke en buitenproportionele druk op hun nationale asielstelsels, met name als gevolg van hun geografische ligging of bevolkingsopbouw, naar andere lidstaten; verwelkomt tevens het feit dat in de EU-begroting voor 2009 vijf miljoen euro voor dit doel is uitgetrokken in het kader van het Europees Vluchtelingenfonds; verzoekt de Commissie dit mechanisme direct ten uitvoer te leggen en onmiddellijk een wetgevingsinitiatief voor te stellen om een dergelijk mechanisme op Europees niveau op permanente basis in te stellen;

31. steunt de herziening van Verordening (EG) nr. 343/2003 van de Raad ('de Dublin-verordening')[2] om te zorgen voor een eerlijkere verdeling van de verantwoordelijkheden bij de bestudering van asielaanvragen;

Samenwerking met derde landen

32. betreurt het dat de samenwerking met derde landen onvoldoende resultaten heeft opgeleverd, met uitzondering van de samenwerking van Spanje met derde landen zoals Senegal; roept op tot gerichte steun aan derde landen van doorreis of herkomst om deze te helpen een effectieve grensbeheerscapaciteit op te bouwen, waarbij FRONTEX moet worden ingezet voor bijstandsverlening bij grensbeheer in deze landen;

33. benadrukt dat alle overeenkomsten met landen van herkomst en doorreis hoofdstukken moeten bevatten over samenwerking op het gebied van immigratie en roept op tot een ambitieus beleid met derde landen voor samenwerking van politie en justitie bij de bestrijding van internationale criminele organisaties die betrokken zijn bij mensensmokkel en berechting van de betrokken personen; verzoekt de Commissie haar steun aan derde landen te intensiveren, inclusief financiële en technische hulp;

34. benadrukt het belang van een ontwikkelingsbeleid in derde landen van herkomst of doorreis als middel om de uitdaging van immigratie bij de wortels aan te pakken; roept op tot een betere coördinatie van het immigratie- en ontwikkelingsbeleid van de Unie, waarbij volledig rekening moet worden gehouden met strategische doelstellingen zoals de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling;

[1] (COM(2005)0123).
[2] PB L 50 van 25.2.2003, blz. 1.

0

0 0

35. verzoekt zijn Voorzitter deze resolutie te doen toekomen aan de Raad, de Commissie en de regeringen en parlementen van de lidstaten.

TOELICHTING

Inleiding

Het is duidelijk dat immigratie een van de belangrijkste uitdagingen is waarvoor Europa zich momenteel gesteld ziet. We kunnen bij het aanpakken van deze uitdaging een beleid voeren dat erop gericht is deze uitdaging tot een kans te maken óf we kunnen de situatie verkeerd aanpakken, hetgeen alle betrokkenen duur zal komen te staan.

De ervaring heeft geleerd dat immigratie een gemeenschappelijke aangelegenheid is waarbij de EU-landen, tot voordeel van allen, gezamenlijk kunnen en moeten optreden. Individuele landen, ongeacht hun grootte, die op zichzelf probeerden een adequate oplossing te vinden, ondervonden daarbij aanzienlijke problemen. Des te meer in een gebied waarin vrijheid van verkeer van toepassing is en in het Schengengebied.

Door de gemeenschappelijke buitengrenzen is het al dan niet handelen van de ene lidstaat van invloed op de belangen van de andere lidstaten. Evenzo is een situatie dat één lidstaat gebukt gaat onder migratiedruk een situatie die de gehele Unie aangaat. Daarom wordt er een beroep gedaan op de EU om een doorslaggevende rol te spelen bij het opstellen van een gemeenschappelijk Europees immigratiebeleid.

Uw rapporteur is van mening dat de drang om een werkelijk gemeenschappelijk Europees immigratiebeleid te vormen nu niet meer te stoppen is en dat de Europese Unie de kans moet grijpen dit beleid werkelijkheid te maken. Anders zullen we er de rest van ons leven spijt van hebben.

De programma's van Tampere (1999-2004) en Den Haag (2004-2009) hebben ervoor gezorgd dat er belangrijke successen zijn geboekt en de bijdrage van het Europees Parlement werd steeds verwelkomd. Het immigratiebeleid blijft echter fragmentarisch en het is nodig dat de stukken één coherent geheel gaan vormen. Maar er is meer nodig. Er moet een gemeenschappelijke beleidsvisie worden opgesteld, die gebaseerd is op successen uit het verleden, maar ook gericht is op de toekomst. Teneinde dit voor elkaar te krijgen, is er meer ambitie nodig en moeten EU-lidstaten hun nationale trots opzij zetten en met elkaar afspreken beter samen te werken.

Uw rapporteur verwelkomt het Europees pact inzake immigratie en asiel dat op 16 oktober 2008 door de Europese Raad is aangenomen en waarin ondubbelzinnig werd erkend dat Europa vorderingen moet maken op het gebied van een gemeenschappelijk beleid. De beginselen, maatregelen en instrumenten voor een gemeenschappelijk immigratiebeleid worden eindelijk gedefinieerd. Aangezien het mandaat van het Europees Parlement voor de periode 2004-2009 ten einde loopt, hoopt uw rapporteur een korte beschrijving te geven van de richtlijnen waarop de visie van het Parlement ten aanzien van een gemeenschappelijk Europees immigratiebeleid in de komende jaren zou moeten voortborduren.

Er wordt in dit verslag getracht alle dimensies van immigratie te behandelen teneinde een compleet beeld te geven. Voor afzonderlijke instrumenten en maatregelen is echter een grondigere analyse vereist.

Europa loopt het gevaar te worden verrast door gebeurtenissen

Tenzij er snel vorderingen worden gemaakt bij het vormen van een gemeenschappelijk immigratiebeleid, loopt Europa het gevaar te worden verrast door gebeurtenissen.

Dramatische gebeurtenissen aan de buitengrenzen hebben laten zien dat we al laat zijn. In de afgelopen jaren is de migratiedruk aan de nieuwe oostelijke en zuidelijke grenzen van de Unie toegenomen. In het zuiden is de druk vooral erg hoog vanwege het fenomeen van de bootvluchtelingen die de levensgevaarlijke overtocht wagen in de hoop het Europese vasteland te bereiken.

Er voltrekt zich een dodelijke menselijke tragedie, waarbij op zee elk jaar honderden mensenlevens verloren gaan en het is stuitend dat er wellicht niet eens aandacht wordt geschonken aan deze tragedie. Naar verluidt zijn er in 2007 meer mensen omgekomen in het Middellandse Zeegebied en bij de Canarische Eilanden dan in de oorlog in Libanon, en in 2008 zijn er op zee meer mensen omgekomen dan in de oorlog in Gaza. Deze menselijke tragedie moet onmiddellijk een halt worden toegeroepen.

Duizenden immigranten worden op zee gered en de EU-lidstaten dragen in dit opzicht een grote verantwoordelijkheid. Van de 2 700 immigranten die in 2008 in Malta aankwamen, werden er bijvoorbeeld meer dan tweeduizend op zee gered toen bootladingen immigranten die onderweg waren naar Lampedusa (Italië), in nood waren en werden gered door het marine-eskader van de Maltese strijdkrachten, dat regelmatig bij gevaarlijke reddingsoperaties op volle zee is betrokken.

Sommige lidstaten worden sterker blootgesteld aan de migratiedruk dan andere lidstaten. De Canarische Eilanden (Spanje), Lampedusa (Italië), Malta en Cyprus zijn vooral getroffen, net als andere lidstaten, zoals Griekenland. Maar terwijl immigranten die op Lampedusa of op de Canarische Eilanden aankomen snel naar het vasteland van Italië of Spanje kunnen worden overgebracht, kunnen immigranten die op Malta aankomen niet worden overgeplaatst, omdat het Europese immigratiebeleid nog niet voorziet in dit soort overplaatsingen binnen de EU.

Het gemeenschappelijk Europees immigratiebeleid moet daarom ook omgezet worden in een solidair beleid ten aanzien van de lidstaten die aan de buitengrenzen van Europa liggen, aangezien deze lidstaten de grenzen van de Unie beschermen. En als migranten in deze landen arriveren, trekken ze na verloop van tijd gewoonlijk naar andere delen van de Unie.

1. Welvaart en immigratie

Tenzij Europa een vesting wil worden die de ogen sluit voor de duidelijke aantrekkingskracht van het continent voor immigranten uit derde landen, moet een gemeenschappelijk immigratiebeleid per definitie regels bevatten met betrekking tot de legale toegang tot Europa. In feite betekent een legale toegangsweg tot Europa ook dat de omvang van en motieven voor illegale wegen enorm worden gereduceerd.

Het wordt nauwelijks betwijfeld dat legale migratie een bijdrage kan leveren aan de economische groei in de EU en vooral kan voorzien in de behoeften van die lidstaten die verlegen zijn om migranten om de staat van hun arbeidsmarkt of van de demografie in het land te verbeteren. Bovendien maken migranten geld naar hun vaderland over en dragen op die manier bij aan de ontwikkeling van hun land van herkomst. Derhalve kan legale migratie, mits er goede afspraken worden gemaakt, een win-winsituatie opleveren.

1.1 Legale migratie

Aan legale migratie moeten duidelijke, transparante en eerlijke regels ten grondslag liggen, hoewel het in dit stadium van ontwikkeling duidelijk is dat elke lidstaat de controle moet houden over het aantal werknemers dat deze lidstaat in de arbeidsmarkt kan integreren, waarbij het beginsel van de communautaire preferentie naar behoren in acht moet worden

genomen. Na de goedkeuring van de blauwe kaart is het nu ook tijd om vervolgstappen te zetten en laaggeschoolde en seizoenswerknemers kansen te bieden.

Er moet ook rekening worden gehouden met de gevolgen van braindrain, maar hoogopgeleide werknemers uit derde landen verplaatsen zich hoe dan ook en dan kunnen ze maar beter in Europa terechtkomen. Uw rapporteur steunt de bevordering van de 'mobiliteit van hoogopgeleiden' door middel van het stimuleren van tijdelijke of cirkelmigratie, teneinde de negatieve gevolgen te verzachten.

1.2 Integratie

De integratie van legale immigranten die gedurende lange tijd in een lidstaat kunnen verblijven, dient te worden ondersteund, omdat hun integratie zowel de migranten als de samenleving van het gastland voordelen biedt. Beleidsinstrumenten moeten ervoor zorgen dat het integrerende migranten mogelijk wordt gemaakt deel te nemen aan de lokale gemeenschap, waarbij diversiteit op de werkplek en op scholen wordt aangemoedigd en discriminatie wordt bestreden. Migranten die willen integreren, moeten echter bereid zijn de identiteit en waarden van de EU en haar lidstaten, waaronder de mensenrechten, de rechtsorde, de democratie, tolerantie en gelijkheid, te respecteren. Integratie is ongetwijfeld moeilijker te bereiken in landen die te maken hebben met een uitzonderlijk hoge migratiedruk. Het ontbreekt deze landen immers aan de capaciteit voor de integratie van grote aantallen migranten en migranten zijn hoe dan ook vaak van plan naar andere delen van Europa te trekken.

2. Veiligheid en immigratie

De Europese Unie kan alleen geloofwaardig zijn als het gaat om legale migratie als ze eerst laat zien dat ze vooruitgang kan boeken op het gebied van de illegale immigratie. Uw rapporteur is van mening dat Europa als collectief nog niet genoeg heeft gedaan in de strijd tegen de illegale immigratie en dat er te langzaam en te weinig vooruitgang wordt geboekt. Dit komt voornamelijk doordat er in Europa nog altijd geen gemeenschappelijke instrumenten beschikbaar zijn die een stevigere aanpak van het probleem van de illegale toegangswegen mogelijk maken. Het is dus niet zo verbazingwekkend dat immigratieroutes de zwakste schakel doorbreken. Europa moet sterk leiderschap tonen en voorgoed een eind maken aan de illegale immigratie, vooral als er daarbij sprake is van georganiseerde misdaad en mensensmokkel, en waarbij ongelukkige slachtoffers op een onbeschrijflijke manier aan hun einde komen.

2.1 Geïntegreerd grensbeheer

De lidstaten moeten de volledige controle over hun grenzen behouden. Uit de realiteit is echter gebleken dat de lidstaten die aan migratiedruk worden blootgesteld – ongeacht hun grootte – niet in staat zijn hun eigen grenzen met succes te beschermen. Europa moet daarom alle toepasselijke instrumenten, niet in de laatste plaats nieuwe technologieën zoals biometrie, inzetten om deze lidstaten bij de effectieve bescherming van hun grenzen te helpen.

2.2 Frontex

Uw rapporteur is van mening dat het Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen (Frontex) de aangewezen instantie is voor het kanaliseren van het collectieve antwoord van Europa op de illegale immigratie. Het Parlement heeft dit agentschap al ondersteund door de operationele begroting van dit agentschap met meer dan vijftig miljoen euro te verhogen. Dit agentschap is echter niet

doeltreffend genoeg geweest en het moet worden versterkt door zowel een verhoging van zijn financiële middelen als een vergroting van zijn operationele capaciteit. Daartoe moet ook een systeem van verplichte solidariteit worden ingesteld, waarbij lidstaten die geld voor het register van het agentschap (CRATE) toezeggen hun beloften ook daadwerkelijk nakomen en aan de missies van het agentschap deelnemen. Helaas heeft de ervaring tot nu toe geleerd dat Frontex-missies, vooral patrouilles op zee, gebrekkig zijn doordat EU-lidstaten niet over de brug komen of nalaten deel te nemen. We moeten daarom dergelijke missies heroverwegen en opnieuw bezien of het agentschap de beschikking moet krijgen over zijn eigen middelen. Bovendien is de effectiviteit van Frontex alleen optimaal als er sprake is van een adequaat niveau van samenwerking vanuit en met derde landen.

2.3 Terugkeer

Onderdanen van derde landen die illegaal op het grondgebied van de EU verblijven, moeten vertrekken of moeten worden teruggestuurd. Effectieve terugkeermaatregelen zijn derhalve essentieel. De lidstaten moeten de voorkeur geven aan vrijwillige terugkeer en ze moeten samenwerken als het gaat om de tenuitvoerlegging van vertrek en uitzetting, onder andere door het organiseren van gezamenlijke terugkeeroperaties waarbij Frontex wordt betrokken.

3. Solidariteit en immigratie

Aan een gemeenschappelijk immigratiebeleid moet solidariteit ten grondslag liggen. Dit heeft echter tot nu toe ontbroken en maar al te vaak werden lidstaten die met een hevige migratiedruk worden geconfronteerd aan hun lot overgelaten. Dit heeft er weer toe geleid dat het vertrouwen in Europa werd ondermijnd. Het Verdrag van Lissabon zou dit vertrouwen weer kunnen herstellen, omdat de bepalingen in het Verdrag erop gericht zijn de capaciteit van de Unie om op het gebied van de immigratie gezamenlijk op te treden, te versterken.

3.1 Coördinatie tussen lidstaten

De financiële instrumenten van het algemeen programma Solidariteit en beheer van de migratiestromen (2007-2013) waren een goede stap in de juiste richting, maar ze zijn te langzaam van start gegaan en ze moeten worden herzien, zodat rekening kan worden gehouden met de nieuwe realiteit die voortkomt uit de veranderende scenario's.

Uw rapporteur is van mening dat het mechanisme voor lastendeling, zoals dat in het Europees pact inzake immigratie en asiel is voorzien, zo snel mogelijk ten uitvoer moet worden gelegd en verzoekt de Europese Commissie dit mechanisme zonder uitstel in te zetten. Dit zal in eerste instantie bestaan uit een vrijwillig programma dat het mogelijk maakt personen die recht hebben op internationale bescherming te verplaatsen van lidstaten die te maken hebben met specifieke en buitenproportionele druk naar andere lidstaten. Het Parlement heeft in de EU-begroting voor 2009 al vijf miljoen euro voor dit doel uitgetrokken in het kader van het Europees Vluchtelingenfonds. Op basis van de hiermee opgedane ervaring dient de Commissie vervolgens met een voorstel te komen ten aanzien van de vraag hoe dit mechanisme in een bindend en permanent instrument kan worden omgezet.

Er moet solidariteit worden betracht in het geval van reddingsoperaties op zee die onder de jurisdictie van derde landen vallen en door middel van de herziening van de Dublin-verordening.

3.2 Samenwerking met derde landen

Ten slotte kan een gemeenschappelijk immigratiebeleid niet functioneren als er geen zinvol

partnerschap bestaat met derde landen, ongeacht of dat landen van herkomst of van doorreis zijn.

Het feit dat samenwerking met derde landen een doorslaggevende rol kan spelen, is reeds onomstotelijk bewezen. In 2008 werd bijvoorbeeld door de samenwerking van Spanje met Senegal en Mauritanië het aantal vluchtelingen dat op de Canarische Eilanden arriveerde met wel zeventig procent verminderd. Omgekeerd stond in het centrale Middellandse Zeegebied Libië minder open voor samenwerking en steeg de aankomst van vluchtelingen.

Migratiekwesties moeten derhalve volledig in het Europese beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking en in ander extern beleid van de Unie worden geïntegreerd. Uw rapporteur is van mening dat hiertoe alle overeenkomsten met derde landen hoofdstukken moeten bevatten over samenwerking op het gebied van immigratie, met inbegrip van bepalingen over kansen op het gebied van legale migratie, de controle van illegale immigratie en overname van vluchtelingen. In bepaalde derde landen moeten regionale bureaus worden opgericht die praktische ondersteuning bieden op het gebied van legale migratie en vrijwillige terugkeer van immigranten.