



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 19.10.2011
SEC(2011) 1273/2 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Situatieverslag 2010 van het Europees migratienetwerk

NL

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING	3
2. RELEVANTE BELEIDSONTWIKKELINGEN.....	3
2.1. Economische migratie	3
2.2. Asiel	4
2.3. Beperking van de illegale migratie.....	4
2.4. Terugkeer	4
2.5. Totaalaanpak van migratie	5
2.6. Niet-begeleide minderjarigen.....	5
3. OVERZICHT VAN HET EMN EN BELANGRIJKSTE ONTWIKKELINGEN	5
3.1. Rol van het EMN.....	5
3.2. Structuur en werking van het EMN.....	5
3.3. Deelname van Noorwegen aan het EMN.....	7
3.4. Externe evaluatie van het EMN	7
4. COÖRDINATIE EN BEHEER.....	8
4.1. Bijeenkomsten van het bestuur van het EMN, belangrijkste resultaten en besluiten	8
4.2. Beheer van de Commissie en bijeenkomsten in verband met toezicht	8
5. RESULTATEN VAN HET EMN	9
5.1. Netwerken	9
5.1.1. Onderlinge netwerkactiviteiten van de nationale contactpunten van het EMN	9
5.1.2. Netwerkactiviteiten op nationaal niveau.....	10
5.1.3. Netwerkactiviteiten met andere relevante entiteiten	11
5.2. Jaarverslagen, studies en ad-hocverzoeken.....	12
5.2.1. Jaarlijkse beleidsverslagen	12
5.2.2. Statistische jaaroverzichten over migratie en internationale bescherming.....	13
5.2.3. Studies van het EMN.....	15
5.2.3.1. Voldoende arbeidskrachten dankzij migratie.....	15
5.2.3.2. Programma's en strategieën in de EU voor hulp bij terugkeer en herintegratie in derde landen.....	16
5.2.3.3. Huidige beleidspraktijken en toekomstige opties in verband met tijdelijke en circulaire migratie in de EU-lidstaten.....	17
5.2.4. Ad-hocverzoeken	17
5.2.4.1. Thema's en prioriteiten van de ad-hocverzoeken in 2010.....	18
5.3. Woordenlijst en thesaurus van het EMN.....	20
5.4. Informatieuitwisselingssysteem	20
5.5. Grotere zichtbaarheid van het EMN.....	21

5.5.1.	Logo van het EMN	21
5.5.2.	EMN en nationale websites	21
5.5.3.	Nieuwsbrief van het EMN.....	22
5.5.4.	Conferentie van het EMN in 2010	22
6.	CONCLUSIES	23

1. INLEIDING

Dit tweede situatierapport van het Europees migratienetwerk (EMN), dat op grond van artikel 4, lid 5, onder c), van Beschikking 2008/381/EG van de Raad moet worden opgesteld, heeft betrekking op de vooruitgang die in 2010 is geboekt. Het volgt op het eerste situatierapport¹, dat betrekking had op de periode vanaf de aanneming van Beschikking 2008/381/EG in mei 2008 tot eind 2009.

Eerst wordt een overzicht gegeven van de relevante beleidsontwikkelingen die de achtergrond vormen van de activiteiten van het EMN. Daarna volgen een beschrijving van de verdere ontwikkeling en werkwijze van het EMN en een samenvatting van de belangrijkste elementen die uit de verschillende resultaten naar voren komen.

2. RELEVANTE BELEIDSONTWIKKELINGEN

Op EU-niveau was 2010 het eerste volledige jaar waarin het programma van Stockholm werd uitgevoerd en het jaar waarin het actieplan daarvan werd aangenomen². Gebeurtenissen zoals die in het zuidelijke Middellandse Zeegebied hebben nog maar eens laten zien hoe dynamisch migratie is en dat er behoefte bestaat aan instrumenten voor het verzamelen van informatie waarop de beleidsmakers zich kunnen baseren, zowel op langere als op korte tot zeer korte termijn. Uit de verschillende activiteiten van het EMN blijkt dat het in deze informatiebehoeften kan voorzien. Bij het vaststellen van de activiteiten van het EMN wordt er altijd voor gezorgd dat die relevant zijn voor de beleidsmakers, omdat dit in de doelstellingen van het EMN is vastgelegd.

In dit deel worden de beleidsontwikkelingen besproken die relevant waren voor de activiteiten van het EMN in 2010. Het gaat hier niet om een volledig overzicht van de beleidsontwikkelingen; dat kan bijvoorbeeld worden gevonden in het jaarverslag van de Commissie over immigratie en asiel en het aanvullende jaarlijkse beleidsverslag 2010 van het EMN (zie punt 5.2.1).

2.1. Economische migratie

De specifieke initiatieven in 2010 waarvoor het EMN input leverde, zijn de voorstellen van de Commissie betreffende seizoenarbeid³ en betreffende overplaatsing binnen een onderneming⁴, die deel uitmaakten van het beleidsplan legale migratie van 2005. De onderhandelingen tussen de medewetgevers over het voorstel betreffende de gecombineerde vergunning⁵ werden voortgezet, net als de omzetting door de lidstaten van Richtlijn 2009/50/EG betreffende de Europese blauwe kaart (uiterste termijn 19 juni 2011). Wat betreft toekomstige initiatieven die op grond van het actieplan ter

¹ Werkdocument van de diensten van de Commissie (SEC(2010) 1006), te vinden op <http://www.emn.europa.eu>, onder „EMN Outputs: Status Reports”.

² COM(2010) 171.

³ COM(2010) 379.

⁴ COM(2010) 378.

⁵ COM(2007) 638.

uitvoering van het programma van Stockholm moeten worden genomen om het tekort aan arbeidskrachten via migratie aan te pakken, zal een studie van het EMN over voldoende arbeidskrachten dankzij migratie („*Satisfying Labour Demand through Migration*”) (zie punt 5.2.3.1) naar verwachting een belangrijke bijdrage leveren.

2.2. Asiel

Op het gebied van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel werd in 2010 besloten om het toepassingsgebied van de richtlijn betreffende de langdurig ingezetenen uit te breiden tot de begunstigden van internationale bescherming en werd vooruitgang geboekt met de wijzigingen van de Dublin- en de Eurodac-verordeningen. In juni 2011 werden er gewijzigde voorstellen voor de richtlijn opvangvoorzieningen en de richtlijn asielprocedures ingediend. De studie van het EMN over de verschillende nationale praktijken in verband met niet binnen de EU geharmoniseerde beschermingsstatussen („*The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses*”) leverde relevante input op voor het voorstel voor laatstgenoemde richtlijn.

Een andere belangrijke ontwikkeling in 2010 was de aanneming van de verordening tot oprichting van het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO)⁶ en de aanstelling van de uitvoerend directeur van dat bureau. In juni 2011 werd het EASO volledig operationeel⁷. Bij de externe evaluatie van het EMN (zie punt 3.4) zal onder meer worden gekeken naar de banden die tussen het EASO en het EMN worden gecreëerd om de samenhang te garanderen.

2.3. Beperking van de illegale migratie

In 2010 was de omzetting van Richtlijn 2009/52/EG inzake sancties en maatregelen tegen werkgevers nog gaande (uiterste termijn 20 juli 2011). Andere belangrijke onderdelen van de strijd tegen illegale migratie waren de grenscontroles, waarbij Frontex zijn coördinerende rol heeft vervuld (voornamelijk in Griekenland, waar de snelle-grensinterventieteams voor het eerst werden ingezet) en de samenwerking met derde landen in de vorm van overnameovereenkomsten.

De studies over het visumbeleid als migratiekanaal („*Visa Policy as Migration Channel*”) en over de praktische maatregelen om de illegale migratie te verminderen („*Practical Measures for reducing Irregular Migration*”), die het EMN voor 2011 heeft gepland, zullen zorgen voor meer inzicht in de wijze waarop de lidstaten legale migratie beheren en illegale migratie aanpakken.

2.4. Terugkeer

Een ander onderdeel van een alomvattende aanpak van het migratiebeheer zijn terugkeerprogramma's, waarbij hulp bij terugkeer wordt bevorderd als een menselijk alternatief voor gedwongen terugkeer. Ook in 2010 werd nog aan de omzetting van Richtlijn 2008/115/EG inzake terugkeer gewerkt, maar niet alle lidstaten voltooiden de

⁶ Verordening (EU) nr. 439/2010.

⁷ Zie persbericht IP/11/750 van de Europese Commissie van 17 juni 2011.

omzetting binnen de voorgeschreven termijn⁸. De studie van het EMN over de programma's en strategieën in de EU voor hulp bij terugkeer en herintegratie in derde landen („*EU Programmes and Strategies fostering Assisted Return to and Reintegration in third countries*”) biedt waardevolle inzichten in de huidige praktijken en problemen in de deelnemende lidstaten en zal input leveren voor de mededeling over terugkeer, die de Commissie voor 2012 heeft gepland.

2.5. Totaalaanpak van migratie

De Commissie heeft voor het najaar van 2011 een mededeling over de totaalaanpak van migratie gepland, die zal helpen om de strategische punten voor de verdere ontwikkeling van die aanpak beter te bepalen. Voor deze mededeling zal informatie over migratie en ontwikkeling kunnen worden ontleend aan de studie van het EMN over de huidige beleidspraktijken en toekomstige opties in verband met tijdelijke en circulaire migratie („*Temporary and Circular Migration: empirical evidence, current policy practice and future options*”).

2.6. Niet-begeleide minderjarigen

De voorbije jaren is het aantal niet-begeleide minderjarigen dat de lidstaten binnenkomt, aanzienlijk gestegen. In 2010 maakte de Commissie een actieplan inzake niet-begeleide minderjarigen (2010-2014)⁹ bekend, waarin een lans werd gebroken voor een gemeenschappelijke EU-aanpak die uitgaat van de belangen van het kind. Voor die mededeling werd gebruikgemaakt van informatie uit de vergelijkende studie van het EMN over niet-begeleide minderjarigen („*Reception, Return and Integration policies for, and numbers of, unaccompanied minors*”).

3. OVERZICHT VAN HET EMN EN BELANGRIJKSTE ONTWIKKELINGEN

3.1. Rol van het EMN

Het EMN heeft tot doel te voorzien in de behoeften aan informatie over migratie en asiel van de instellingen van de Unie en de autoriteiten en instellingen van de lidstaten door ter ondersteuning van de beleidsvorming in de Europese Unie actuele, objectieve, betrouwbare en vergelijkbare informatie over migratie en asiel te verstrekken. Het EMN heeft ook tot taak het publiek voor te lichten over deze onderwerpen.

3.2. Structuur en werking van het EMN

Het EMN wordt gecoördineerd door de Europese Commissie, onder de directe verantwoordelijkheid van het directoraat-generaal Binnenlandse Zaken. De Commissie keurt de jaarlijkse werkprogramma's van het EMN formeel goed. Het werkprogramma van 2010 werd goedgekeurd bij Besluit C(2010) 2696 van de Commissie van 14 april 2010, waardoor het EMN kon worden gefinancierd. In 2010 bedroeg de

⁸ Alle artikelen moesten op 24 december 2010 omgezet zijn, met uitzondering van artikel 13, lid 4, waarvoor de omzettingstermijn een jaar langer duurt.

⁹ COM(2010) 213.

financiering in totaal 7,5 miljoen euro. Daarvan werd 6,125 miljoen euro toegewezen in de vorm van subsidies voor de financiering van 80% van de activiteiten van de nationale contactpunten van het EMN. Het eigenlijke bedrag voor elk nationaal contactpunt van het EMN werd vastgesteld op basis van een subsidieaanvraag en een nationaal werkplan dat verenigbaar moest zijn met het goedgekeurde werkprogramma voor 2010 van het EMN. De overige 20% wordt gefinancierd door een overheidsinstantie van het nationaal contactpunt van het EMN. De rest van het totale budget (1,375 miljoen euro) wordt hoofdzakelijk gebruikt voor de dienstverleners van het EMN, de externe evaluatie en zichtbaarheidsmaatregelen (bijvoorbeeld gedrukte publicaties).

Bij de coördinatie van het EMN werd de Commissie bijgestaan door twee dienstverleners, namelijk GHK-COWI en iLiCONN (Interactive Listening and CONNecting), die in 2009 werden geselecteerd en hun activiteiten in 2010 voortzetten. GHK-COWI hield zich voornamelijk bezig met het opstellen van de gezamenlijke specificaties voor studies, het samenstellen van syntheseverslagen en het ondersteunen van het netwerk, terwijl iLiCONN hoofdzakelijk het systeem voor de uitwisseling van informatie en de website van het EMN verder ontwikkelde.

Het bestuur van het EMN wordt voorgezeten door de Commissie en is samengesteld uit één vertegenwoordiger uit elk van de 26 lidstaten die deelnamen aan de aanneming van Beschikking 2008/31/EG van de Raad. Daarnaast hebben Denemarken¹⁰, het Europees Parlement en nu ook Noorwegen een vertegenwoordiger die als waarnemer de vergaderingen van het bestuur bijwoont. Het bestuur van het EMN heeft tot taak sturing te geven om ervoor te zorgen dat de activiteiten van het EMN afgestemd zijn op de behoeften van de beleidsmakers. Hiertoe draagt het bestuur bij tot het opstellen van het jaarlijkse werkprogramma van het EMN, waarvoor haar formele goedkeuring is vereist, keurt het beheersprocedures goed en onderzoekt het geschikte strategische samenwerkingsrelaties. Het bestuur moet ook de vooruitgang beoordelen die met de jaarlijkse werkprogramma's is geboekt en, waar vereist, samen met de nationale contactpunten van het EMN de nodige maatregelen aanbevelen.

In alle lidstaten (met uitzondering van Denemarken) en nu ook in Noorwegen zijn de aangewezen nationale contactpunten van het EMN meestal de ministeries van Binnenlandse Zaken en/of van Justitie, alsook onderzoeksinstituten, niet-gouvernementele organisaties en/of nationale bureaus van internationale organisaties. Een nationaal contactpunt van het EMN moet zijn samengesteld uit ten minste drie deskundigen, maar bestaat in sommige gevallen uit meer deskundigen. Ter indicatie: de nationale contactpunten van het EMN tellen in totaal ongeveer 120 deskundigen. De nationale contactpunten van het EMN moeten regelmatig bijeenkomen, nationale verslagen aanleveren, nationale informatie verstrekken voor het informatieuitwisselingssysteem, ad-hocverzoeken formuleren en op dergelijke verzoeken reageren, en een nationaal netwerk opzetten dat is samengesteld uit een breed scala van entiteiten die alle betrokken partijen vertegenwoordigen. De belangrijkste resultaten van de activiteiten die in 2010 door de nationale contactpunten van het EMN zijn ontplooid, worden hieronder in deel 5 beschreven.

¹⁰ Hoewel Denemarken niet formeel verplicht is een nationaal contactpunt voor het EMN aan te wijzen, wordt het in de regel wel uitgenodigd om deel te nemen aan de activiteiten en vergaderingen van het EMN.

3.3. Deelname van Noorwegen aan het EMN

Bij Besluit C(2010) 6171 van de Commissie van 13 september 2010 werd de grondslag vastgesteld voor de administratieve samenwerking tussen de Europese Commissie en het ministerie van Justitie en Politie van het Koninkrijk Noorwegen met het oog op de deelname van Noorwegen aan het EMN. Dat besluit was het sluitstuk van een procedure overeenkomstig artikel 10 van Beschikking 2008/381/EG van de Raad, die in 2009 op initiatief van de Missie van Noorwegen bij de Europese Unie was gestart. Het bestuur van het EMN keurde op zijn vergadering van 6 mei 2010 unaniem de ontwerpwerkregeling voor de administratieve samenwerking goed, waarna het formele besluit van de Commissie werd aangenomen. De werkregeling zelf werd door beide partijen ondertekend en trad op 15 november 2010 in werking.

In de werkregeling wordt de klemtoon gelegd op een geleidelijke ontwikkeling van de samenwerking met Noorwegen, zodat er een duurzaam partnerschap tot stand kan worden gebracht dat voor beide partijen nuttig is. Noorwegen kan binnen de grenzen van het jaarlijkse werkprogramma van het EMN een nationaal contactpunt en een nationale coördinator aanwijzen en een nationaal migratienetwerk opzetten, en als waarnemer deelnemen aan de bijeenkomsten van de nationale contactpunten van het EMN en de vergaderingen van het bestuur van het EMN. Op operationeel gebied geldt dat Noorwegen:

- kan deelnemen aan jumelages met andere nationale contactpunten van het EMN en aan opleidingsactiviteiten, workshops en conferenties van het EMN;
- ad-hocverzoeken kan formuleren en op dergelijke verzoeken kan reageren;
- jaarlijks twee nationale verslagen moet leveren over de situatie op het gebied van migratie en asiel in het land, waarin de ontwikkelingen op beleidsgebied worden behandeld en waarin statistische gegevens zijn opgenomen;
- kan deelnemen aan studies van het EMN, onder meer door nationale verslagen aan te leveren;
- nationale informatie moet verstrekken voor het informatieuitwisselingssysteem, de website en de nieuwsbrief van het EMN; en
- moet deelnemen aan de ontwikkeling van de woordenlijst en de thesaurus van het EMN, onder meer door de woordenlijst in het Noors vertalen.

Noorwegen is al een echt lid van het EMN gebleken en droeg actief bij aan veel activiteiten.

3.4. Externe evaluatie van het EMN

Overeenkomstig artikel 13 van Beschikking 2008/381/EG van de Raad werd in 2010 een onafhankelijke externe evaluatie van de ontwikkeling van het EMN gestart, die midden 2011 zal worden voltooid. Het Centre for Strategy and Evaluation Services (CSES) werd aangewezen als externe beoordelaar en legde in november 2010 zijn werkwijze aan de nationale contactpunten van het EMN voor.

Bij de externe evaluatie wordt de doeltreffendheid van het EMN bekeken en wordt nagegaan in welke mate de doelstellingen zijn gehaald: slaagt het EMN erin de beleidsvorming te ondersteunen, voldoen de werkwijze, de structuur en de organisatie, alsook de resultaten, de netwerkactiviteiten en de synergieën met andere informatiesystemen en netwerken in verband met migratie, en rendeert het EMN? Met het oog op de evaluatie is het CSES onder meer zeer regelmatig bijeengekomen met de leden van het EMN en andere relevante actoren.

De resultaten van deze evaluatie zullen nadien worden gebruikt voor een verslag van de Commissie over het EMN en zijn mogelijke toekomstige ontwikkeling, dat naar verwachting in het najaar van 2011 zal worden bekendgemaakt.

4. COÖRDINATIE EN BEHEER

4.1. Bijeenkomsten van het bestuur van het EMN, belangrijkste resultaten en besluiten

Het bestuur van het EMN is in 2010 tweemaal bijeengekomen, namelijk op 5 mei en op 15 oktober. Op die bijeenkomsten werd niet alleen de globale werking van het EMN besproken, maar werden binnen de bevoegdheden van het bestuur ook een aantal besluiten genomen, onder meer tot goedkeuring van:

- *het werkprogramma 2011 van het EMN*, met daarin het indicatieve minimum- en maximumbudget voor elk nationaal contactpunt van het EMN en de twee in 2011 te voltooien studies van het EMN (over het visumbeleid als migratiekanaal en over de praktische maatregelen om de illegale migratie te verminderen), alsook de mogelijkheid om een beperkte studie te verrichten met een subgroep van nationale contactpunten van het EMN;
- *het situatieverslag 2009 van het EMN*;
- de bovengenoemde *deelname van Noorwegen* aan het EMN;
- het geactualiseerde *vademecum voor ad-hocverzoeken van het EMN*, met voor de nationale contactpunten van het EMN bestemde richtsnoeren voor het voorbereiden, formuleren en behandelen van ad-hocverzoeken, en voor het bundelen van antwoorden op een ad-hocverzoek;
- de strategie van het EMN in verband met het *netwerken met andere entiteiten*;
- de *communicatie- en voorlichtingsstrategie* van het EMN.

4.2. Beheer van de Commissie en bijeenkomsten in verband met toezicht

De Commissie en de dienstverleners van het EMN kwamen in 2010 regelmatig bijeen om ervoor te zorgen dat het EMN goed functioneerde. Zij ondersteunden de activiteiten van de nationale contactpunten van het EMN, de voorbereiding van de bijeenkomsten van de nationale contactpunten van het EMN, de ontwikkeling van syntheseverslagen, studies en statistische verslagen en de voortdurende ontwikkeling en verbetering van de website van het EMN en de functies van het informatieuitwisselingssysteem. Het ging onder meer om: *tussentijdse voortgangsbijeenkomsten*, na de indiening van de

tussentijdse kwartaalverslagen over de uitvoering van de contracten ; *voorbereidende vergaderingen* , om ervoor te zorgen dat de bijeenkomsten van de nationale contactpunten van het EMN vlot verliepen en de meest actuele informatie voorhanden was; *regelmatige voortgangsbijeenkomsten*, om de dagelijkse activiteiten te volgen en oplossingen te zoeken voor operationele problemen en uitdagingen; *voortgangsbijeenkomsten inzake de website en het informatieuitwisselingssysteem van het EMN*, om overeenstemming te bereiken over de komende maatregelen en resultaten; en *regelmatige gezamenlijke bijeenkomsten met de dienstverleners van het EMN*, voor het bespreken van kwesties van wederzijds belang in verband met de ontwikkeling van de website en het informatieuitwisselingssysteem.

Bij de Commissie werd bijzondere aandacht besteed aan het financieel beheer van het EMN, en dan vooral van de subsidies voor de nationale contactpunten van het EMN. Er werden pakketten voor de aanvraag van subsidies samengesteld, de subsidieaanvragen werden beoordeeld, er werden 24 subsidieovereenkomsten gesloten en de eindverslagen werden geëvalueerd. Daarnaast werd gekeken naar het financieel beheer van de contracten met de dienstverleners van het EMN en de contracten voor het opstellen van publicaties en het ontwerpen van het EMN-logo. Voorts werd de interne coördinatie met de directoraten-generaal Eurostat en Onderzoek voortgezet om de relevante resultaten van het EMN bekendheid te geven en de samenhang met andere activiteiten te garanderen.

5. RESULTATEN VAN HET EMN

In dit deel worden de belangrijkste resultaten besproken die zijn geboekt in het kader van het werkprogramma 2010 van het EMN en wordt nagegaan welke punten voor verbetering vatbaar zijn. De volgende zaken komen aan bod: netwerken (punt 5.1.), ad-hocverzoeken, verslagen en studies (punt 5.2), de woordenlijst en de thesaurus van het EMN (punt 5.3), het systeem voor informatie uitwisseling (punt 5.4) en de grotere zichtbaarheid van het EMN (punt 5.5).

5.1. Netwerken

Een heel belangrijk kenmerk van het EMN is het uitgebreide netwerken, zowel tussen de nationale contactpunten van het EMN onderling als op nationaal niveau, zoals hieronder wordt toegelicht. Voor de samenwerking met andere relevante entiteiten is voor een meer strategische aanpak gekozen.

5.1.1. *Onderlinge netwerkactiviteiten van de nationale contactpunten van het EMN*

De Commissie organiseerde zeven bijeenkomsten tussen de nationale contactpunten van het EMN (39e tot en met 45e) en stelde daarvoor ruimte beschikbaar. Deze nationale contactpunten kwamen ongeveer om de zes à acht weken bijeen. Op die bijeenkomsten werd de voortgang besproken die werd geboekt met de activiteiten die in het werkprogramma van het EMN zijn opgenomen en werden de belangrijkste resultaten van het EMN onder de loep genomen, zoals de syntheseverslagen van de EMN-studies. De bijeenkomsten werden doorgaans bijgewoond door één of twee afgevaardigden van elk nationaal contactpunt, en in sommige gevallen door vertegenwoordigers van andere externe entiteiten. De workshops of de bijeenkomsten van de werkgroep woordenlijst en thesaurus (zie hieronder) vonden vaak tegelijk met deze formele bijeenkomsten van de nationale contactpunten plaats.

Daarnaast vonden er ook in 2010 workshops voor de nationale contactpunten van het EMN plaats, die aan vastgestelde behoeften tegemoetkwamen. Het ging onder meer om sessies over de manieren om de vergelijkbaarheid en de zichtbaarheid te verbeteren, de kwaliteit van de verslagen en de andere resultaten te ontwikkelen en te verbeteren, de beheerprocedures en richtsnoeren te ontwikkelen, en de website en het informatieuitwisselingssysteem van het EMN verder te ontwikkelen.

De jumelagesamenwerking en –bijeenkomsten, die tot doel hebben de toegang tot alle informatie in verband met het EMN te verbeteren en de informatieuitwisseling tussen meer ervaren en nieuwere nationale contactpunten van het EMN te faciliteren, werden in 2010 voortgezet. Heel wat nationale contactpunten van het EMN organiseerden jumelagebijeenkomsten en/of nodigden andere nationale contactpunten van het EMN uit om nationale bijeenkomsten bij te wonen. In 2010 werden er bijna 30 evenementen gehouden, waarvan er heel wat ook werden bijgewoond door een vertegenwoordiger van de Commissie en/of de dienstverlener van het EMN (GHK-COWI).

5.1.2. *Netwerkactiviteiten op nationaal niveau*

Zoals gezegd, moeten de nationale contactpunten van het EMN ook een nationaal netwerk opzetten, dat is samengesteld uit een breed scala van relevante actoren. Om de zichtbaarheid van het EMN op nationaal niveau, en dan vooral bij de beleidsmakers, te vergroten, werden er uiteenlopende activiteiten georganiseerd, zoals conferenties, evenementen en bijeenkomsten van het nationale netwerk, waaraan de nationale contactpunten van het EMN en de leden van het bestuur actief bijdroegen. Op deze vaak drukbezochte evenementen kon verslag over de activiteiten van het EMN worden uitgebracht en het nationale netwerk worden uitgebreid. In sommige gevallen was er belangstelling van de nationale media. Voorts namen sommige nationale contactpunten van het EMN deel aan evenementen die door andere (nationale) belanghebbenden werden georganiseerd, om een presentatie van het EMN te geven.

Bijna alle nationale contactpunten van het EMN organiseerden één of meer bijeenkomst(en) van het nationale netwerk en andere evenementen waarbij de partners van hun netwerk betrokken waren. Zo organiseerde het Letse nationale contactpunt begin 2010 een nationale bijeenkomst om toelichting te verschaffen bij de vertaling in het Lets van termen op het gebied van terugkeer voor de woordenlijst van het EMN. Daarna organiseerde het Spaanse nationale contactpunt een bijeenkomst om de samenwerking met andere relevante waarnemingscentra op zijn nationale grondgebied te verbeteren. In maart organiseerden of ondersteunden de nationale contactpunten verschillende evenementen, zoals een bijeenkomst van deskundigen over niet-begeleide minderjarigen in het kader van de conferentie over asiel van de Conferentie van algemeen directeuren van de immigratiediensten (GDISC) in Nederland, een bijeenkomst van een nationaal netwerk over de houding tegenover migranten, onder meer in de media, en een informatieve bijeenkomst voor studenten met belangstelling voor het EMN in Slowakije.

Later in 2010 maakten de meeste nationale contactpunten van het EMN gebruik van hun nationale evenementen om de recente studies en verslagen van het EMN bekendheid te geven of toekomstige studies en verslagen te bespreken. De studie van het EMN over het aanvullen van tekorten aan arbeidskrachten via migratie kreeg in verschillende lidstaten veel aandacht. Het Estse, het Franse, het Ierse, het Italiaanse, het Luxemburgse, het Oostenrijkse, het Poolse en het Slowaakse nationale contactpunt van het EMN

organiseerden hierover conferenties en workshops, waarop de eerste conclusies van de nationale verslagen en het syntheseverslag van de EU werden gepresenteerd.

5.1.3. *Netwerkactiviteiten met andere relevante entiteiten*

Het EMN heeft overeenkomstig zijn mandaat en om de vereiste samenhang en coördinatie met EU-instrumenten en -structuren op dit gebied te verzekeren, ook in het verslagjaar met andere entiteiten¹¹ samengewerkt, met betrekking tot specifieke studies en beleidsthema's. Er werd bijzondere aandacht besteed aan de verdere ontwikkeling van de samenwerking met de directoraten-generaal Eurostat en Onderzoek van de Commissie en met het Bureau voor de grondrechten, en aan meer samenhang en coördinatie met het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken. Het bestuur had niet alleen de deelname aan het EMN van een entiteit uit Noorwegen (zie punt 3.3) als prioriteit gesteld, maar ook het aanknopen van betrekkingen om het EMN zichtbaarder en zijn activiteiten bekender te maken, en het leggen van contacten met relevante entiteiten in Schengenstaten van buiten de EU (IJsland, Liechtenstein, Zwitserland) en met mogelijke nationale contactpunten in landen die in de laatste fase van toetreding tot de EU verkeren. Behalve presentaties over het EMN op (inter)nationale conferenties werd er in 2010 in de praktijk geen specifieke actie ondernomen om gevolg te geven aan deze prioriteiten alleen .

De specifieke activiteiten in 2010:

- het EMN onderhield contact met **Eurocities**¹² en het **Independent Network of Labour Migration and Integration Experts (LINET)**¹³ in verband met de studie over het aanvullen van tekorten aan arbeidskrachten via migratie, en met de door het **European Policy Centre**¹⁴ gecoördineerde **taskforce tijdelijke en circulaire migratie** in verband met de studie over tijdelijke en circulaire migratie. Door het standpunt van de steden te verwoorden leverde Eurocities met name een bijdrage aan het syntheseverslag van de studie over het aanvullen van tekorten aan arbeidskrachten via migratie;
- in de context van de samenwerking met het **Bureau voor de grondrechten** werden conclusies uitgewisseld van de complementaire studies over niet-begeleide minderjarigen (EMN) en over van hun familie gescheiden asielzoekende kinderen in de EU-lidstaten (Bureau voor de grondrechten)¹⁵. Daarnaast vulden sommige nationale contactpunten van het EMN op vrijwillige basis een vragenlijst in voor de studie over de grondrechten van illegale migranten van het Bureau voor de grondrechten. Ook bleef het

¹¹ Op de website van het EMN (<http://www.emn.europa.eu>) is onder „Useful Links” een uitgebreide lijst van relevante entiteiten opgenomen, en onder „Activities: Other Databases” een lijst van andere databanken.

¹² <http://www.eurocities.eu>

¹³ <http://www.labourmigration.eu/network>

¹⁴ http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_1237_temporary_and_circular_migration_wp35.pdf

¹⁵ http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/pub_sep_asylum_en.htm.

Bureau voor de grondrechten deelnemen aan de werkgroep woordenlijst en thesaurus van het EMN.

5.2 Jaarverslagen, studies en ad-hocverzoeken

Het verzamelen en het analyseren van informatie over migratie en asiel in de EU-lidstaten ter ondersteuning van de beleidsvorming vormden als voorheen de kernactiviteiten van het EMN. De methode die voor het opstellen van verslagen en studies wordt gevolgd, bestaat erin dat de nationale contactpunten van het EMN nationale verslagen opstellen volgens gezamenlijke specificaties die door het EMN zijn ontwikkeld, op basis waarvan een syntheseverslag wordt opgesteld met de belangrijkste conclusies vanuit EU-perspectief. Op die manier wordt de informatie gefilterd op relevantie, maar is er ook een bron van meer gedetailleerde informatie voorhanden.

Het is de bedoeling dat alle nationale contactpunten van het EMN aan alle activiteiten deelnemen, maar jammer genoeg is dit in de praktijk niet het geval, omdat sommige nationale contactpunten van het EMN (nog) onvoldoende ontwikkeld zijn om volwaardig aan het EMN deel te nemen. Een ander probleem dat door het EMN wordt erkend en aanpak, is dat het vaak lang duurt totdat de nationale verslagen worden ingediend.

In dit punt wordt verslag uitgebracht over de vooruitgang in 2010 en worden korte samenvattingen van de conclusies van de voltooide jaarverslagen en studies gegeven, alsook een overzicht van de ad-hocverzoeken die in de loop van het jaar zijn geformuleerd. Alle voltooide nationale en syntheseverslagen zijn te vinden op de website van het EMN¹⁶.

5.2.1. *Jaarlijkse beleidsverslagen*¹⁷

Artikel 9 van Beschikking 2008/381/EG van de Raad bepaalt dat het jaarlijkse beleidsverslag een globaal beeld moet geven van de belangrijkste politieke en wetgevende ontwikkelingen (ook op EU-niveau) en van de openbare debatten op het gebied van migratie en asiel. Er moeten ook relevante statistische gegevens worden opgenomen om die ontwikkelingen met cijfers te verduidelijken.

In het *jaarlijkse beleidsverslag 2009 van het EMN* werd een andere aanpak gevolgd dan in de voorgaande jaren: er werd namelijk verslag uitgebracht over de vooruitgang die is geboekt bij het nakomen van de verbintenissen die zijn aangegaan in het kader van de follow-upmethode voor de uitvoering van het Europees pact inzake immigratie en asiel¹⁸. Het eerste jaarverslag van de Commissie over immigratie en asiel, dat betrekking had op het jaar 2009, bestond uit een mededeling¹⁹, waarin de belangrijkste ontwikkelingen van het jaar op EU- en op nationaal niveau werden geschetst en de Commissie aanbevelingen gaf, en een feitenverslag (werkdocument van de diensten van de Commissie)²⁰. In dat

¹⁶ <http://www.emn.europa.eu>, onder „EMN Outputs”.

¹⁷ De verslagen staan op de website van het EMN, onder „EMN Outputs: Annual Policy Reports”.

¹⁸ COM(2009) 266.

¹⁹ COM(2010) 214.

²⁰ SEC(2010) 535.

feitenverslag werden de meest opvallende ontwikkelingen die zich hadden voorgedaan of die waren gepland, zowel op EU- als op nationaal niveau, voor elk van de pactverbintenissen samengevat. De samenvatting van de nationale ontwikkelingen was grotendeels gebaseerd op informatie die door het EMN was verstrekt. Vervolgens werd de synthese van de volledige nationale verslagen van 24 nationale contactpunten van het EMN betreffende de ontwikkelingen op het gebied van asiel en migratie die los van de follow-upmethode waren opgetekend, verwerkt in het jaarlijkse beleidsverslag 2009 van het EMN, dat in augustus 2010 werd gepubliceerd.

Voor het *jaarlijkse beleidsverslag 2010* werd dezelfde aanpak gevolgd, maar dit keer kwamen ook de betrokken onderdelen van het programma van Stockholm en het bijbehorende actieplan aan bod. Dit was namelijk uitdrukkelijk gevraagd in de conclusies van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken van juni 2010 over het eerste jaarverslag van de Commissie over immigratie en asiel²¹. De nationale contactpunten van het EMN leverden ook deze nationale bijdragen tegen eind 2010 in, waarna deze werden gebruikt voor het opstellen van het jaarverslag 2010 van de Commissie over immigratie en asiel en bijgaand werkdocument van de diensten van de Commissie²².

Uit deze bijdragen aan de jaarverslagen van de Commissie over immigratie en asiel blijkt dat het EMN over de nodige capaciteit beschikt om op korte termijn uitgebreide, voor het beleid relevante nationale informatie uit uiteenlopende bronnen te verzamelen en samen te vatten.

Daarnaast werd ook het *jaarlijkse beleidsverslag 2008 van het EMN* voltooid op basis van 23 nationale verslagen. Dit betekent dat er nu een volledige reeks jaarlijkse beleidsverslagen voorhanden is die tot 2004 teruggaat, waarmee kan worden beoordeeld hoe het asiel- en migratiebeleid zich gedurende een aantal jaren heeft ontwikkeld.

5.2.2. Statistische jaaroverzichten over migratie en internationale bescherming²³

In deze verslagen wordt op basis van de statistieken van Eurostat een analyse gemaakt van statistische tendensen op het gebied van asiel en migratie, met inbegrip van illegale binnenkomst, aanhoudingen en terugkeer. In sommige gevallen werden ook andere gegevens dan die van Eurostat gebruikt. In samenwerking met de respectieve nationale gegevensverstrekkers analyseren de nationale contactpunten de relevante gegevens voor hun lidstaat en stellen zij overeenkomstig de gezamenlijke specificaties een nationaal analytisch verslag over de patronen en tendensen op.

Het EMN werkt aan de een reeks van dergelijke jaarverslagen, waarmee de tendensen en ontwikkelingen in de EU op lange termijn zullen kunnen worden geanalyseerd. Momenteel gaan deze verslagen van 2001 tot en met 2008. Over het opstellen van de jaarverslagen gaat per definitie een zekere tijd heen, omdat alle relevante gegevens pas 15 maanden na het einde van een bepaald referentiejaar beschikbaar zijn, ook al zijn

²¹ <http://www.consilium.europa.eu/App/NewsRoom/related.aspx?bid=86&grp=16875&lang=EN&id=352>, die vervolgens door de Europese Raad van 17 juni 2010 werden onderschreven.

²² COM(2011) 291 en SEC(2011) 620.

²³ De verslagen zijn te vinden op de website van het EMN <http://www.emn.europa.eu>, onder „EMN Outputs: Migration and International Protection Statistics”.

sommige gegevens, bijvoorbeeld die over internationale bescherming, al vroeger beschikbaar. Hierdoor kan het EMN bijvoorbeeld pas tegen eind 2010 met de analyse van de statistieken van 2009 beginnen.

Een voorbeeld van de analyses die worden gemaakt, is het syntheseverslag voor het *statistisch jaaroverzicht 2007 over migratie en internationale bescherming*, dat in december 2010 werd voltooid. Daarin worden situaties en tendensen op het gebied van asiel (eerste aanvragen en eerste en eindbeslissingen) en migratie (migratiestromen, bevolking per nationaliteit, verblijfsvergunningen, aantal aanhoudingen en aantal uitzettingen) vergeleken. Uit dat verslag blijkt bijvoorbeeld dat het hoogste percentage asielaanvragers per duizend inwoners in vier lidstaten geconcentreerd bleef, namelijk Zweden, Malta, Griekenland en Oostenrijk, en dat in deze vier lidstaten, met uitzondering van Oostenrijk, het percentage asielzoekers ten opzichte van het voorgaande jaar gestegen was. Globaal genomen werd tussen 2006 en 2007 in de meeste lidstaten een daling van het aantal asielaanvragers vastgesteld. Estland, Letland en Portugal waren de lidstaten met de laagste percentages en de laagste aantallen asielaanvragers in absolute cijfers.

In de migratiestromen deden zich voor de hele EU-27 geen opvallende wijzigingen voor. Tussen 2006 en 2007 deed er zich in sommige lidstaten een stijging van de positieve nettomigratie voor (België, Tsjechië, Duitsland, Spanje, Oostenrijk, Slovenië, Slowakije, Finland, Zweden en Verenigd Koninkrijk) en in andere een daling (Ierland, Italië, Hongarije en Malta). Bij de EU-15 deed zich alleen in Nederland een negatieve nettomigratie voor en bij de EU-10 in Estland, Letland, Litouwen en Polen. Bij de EU-15 hebben Ierland, Spanje, Oostenrijk, België en Duitsland het hoogste percentage inwoners met een andere nationaliteit (8 à 10,5%) en bij de EU-10 Letland en Estland (16 à 19%). Gezinshereniging en gezinsvorming bleven de belangrijkste grond voor de toekenning van verblijfsvergunningen. Een belangrijke tendens sedert 2006 is echter de stijging van het aantal werkvergunningen in verschillende EU-10-lidstaten om aan de vraag naar arbeidskrachten te voldoen, alsook de in het algemeen dalende tendens van de gezinsvergunningen in de EU-25-lidstaten, wat gedeeltelijk te verklaren valt door het feit dat er nieuwe wettelijke voorschriften zijn ingevoerd.

In de meeste lidstaten aan de buitengrenzen (zee en land) van de EU deed er zich in 2007 een stijging van het aantal weigeringen voor. Bijvoorbeeld in Estland, Ierland, Spanje, Letland en Finland deed zich een stijging van het aantal weigeringen voor, wat in sommige gevallen de voortzetting was van een tendens die in 2005 was begonnen. Voor de aanhoudingen leverde 2007 een gemengd beeld op: in sommige lidstaten deed zich een stijging van het aantal aangehouden personen voor en in andere een daling. Voor de uitzettingen was de globale tendens in 2007 duidelijk dalend.

Het EMN stelde ook het *statistisch jaaroverzicht 2008 over migratie en internationale bescherming* op, dat voor het eerst gebaseerd was op gegevens die overeenkomstig Verordening (EG) nr. 862/2007 van de Raad betreffende statistieken over migratie waren verstrekt. Om die reden werden de nationale verslagen opgesteld volgens een andere procedure dan in de voorgaande jaren. De dienstverlener ontwikkelde modellen voor de gestandaardiseerde tabellen, die geschikt waren voor de nieuwe soorten beschikbare gegevens en die door de nationale contactpunten van het EMN moesten worden ingevuld. De nationale verslagen zijn momenteel te vinden op de website van het EMN. Het syntheseverslag zal in 2011 worden voltooid en zal analytischer zijn dan in voorgaande jaren, om aan te geven op welke punten beleidsinitiatieven moeten worden genomen.

5.2.3. Studies van het EMN²⁴

Overeenkomstig artikel 9, lid 2, van Beschikking 2008/381/EG van de Raad kan het EMN volgens gezamenlijke specificaties over specifieke migratie- en asielaangelegenheden studies verrichten, die nodig zijn ter ondersteuning van het beleid. Het EMN voltooide en publiceerde in 2010 een aantal relevante studies, waarvan hieronder samenvattingen worden gegeven.

In 2009 werden verschillende studies voltooid, namelijk een studie over de verschillende nationale praktijken in verband met niet binnen de EU geharmoniseerde beschermingsstatussen („*The different national practices concerning granting of non-EU harmonised protection statuses*”) en een vergelijkende studie over niet-begeleide minderjarigen („*Reception, Return and Integration policies for, and numbers of, unaccompanied minors*”), en die kregen follow-up. De laatstgenoemde studie leverde informatie voor het actieplan niet-begeleide minderjarigen van de Commissie²⁵, dat in mei 2010 werd aangenomen, en de conclusies van die studie werden op een aantal evenementen gepresenteerd, onder meer op een conferentie die onder auspiciën van het Belgische voorzitterschap van de Raad van de EU werd georganiseerd²⁶.

In 2011 zal het EMN nog eens twee studies verrichten, betreffende respectievelijk het visumbeleid als migratiekanaal („*Visa Policy as Migration Channel*”) en de praktische maatregelen om de illegale migratie te verminderen („*Practical Measures for reducing Irregular Migration*”). Er wordt ook gedacht aan een actualisering van de studie over de organisatie van het asiel- en migratiebeleid in de EU-lidstaten („*Organisation of Asylum and Migration Policies in the EU Member States*”), die het EMN in 2009 verrichtte, en aan een mogelijk beperkte studie over individuele profielen en migratietrajecten van arbeidskrachten uit derde landen (Luxemburg) („*Individual profiles and migration trajectories of third-country national cross-border workers - The case of Luxembourg*”) door een subgroep van nationale contactpunten van het EMN.

5.2.3.1. Voldoende arbeidskrachten dankzij migratie

In deze studie wordt onderzocht welke strategieën de lidstaten toepassen om door middel van migranten uit derde landen te voorzien in tekorten op de arbeidsmarkt, of deze strategieën als doeltreffend worden beschouwd en welk effect de recente economische crisis en het economische herstel op deze strategieën hebben gehad. De studie bestrijkt de periode van 2004 tot eind 2010. Er worden statistieken verstrekt tot eind 2009. Er namen 23 nationale contactpunten van het EMN aan deel, alsook de bovengenoemde werkgroepen van Eurocities (werkgroep economische migratie en werkgroep migratie en integratie).

De studie vergelijkt hoe de EU-lidstaten economische migratie benaderen om over voldoende arbeidskrachten te beschikken voor hooggekwalificeerde, geschoolde en ongeschoolde arbeid. In de meeste lidstaten maakt migratie deel uit van de globale visie

²⁴ De verschillende verslagen zijn te vinden op de website van het EMN <http://www.emn.europa.eu>, onder „EMN Outputs: EMN Studies”.

²⁵ [COM\(2010\) 213](#) van 6 mei 2010.

²⁶ *Unaccompanied Minors: children crossing the external borders of the EU in search of protection*, 9 en 10 december 2010.

en het strategische denken over hoe huidige en toekomstige tekorten aan arbeidskrachten kunnen worden aangevuld, maar sommige lidstaten hebben een duidelijkere visie op de manier waarop onderdanen van derde landen hiertoe kunnen bijdragen. Verschillende lidstaten bevorderen en faciliteren specifiek de immigratie van onderdanen van derde landen om in bepaalde bedrijfstakken over voldoende arbeidskrachten te beschikken, terwijl andere lidstaten tekorten aan arbeidskrachten in de eerste plaats proberen aan te vullen met de eigen beroepsbevolking en arbeidsmigratie niet noodzakelijk achten. Sommige lidstaten hebben specifieke wetgeving aangenomen over het gebruik van migratie om in de behoefte aan arbeidskrachten te voorzien. Andere lidstaten regelen arbeidsmigratie via hun algemene migratiewetgeving. In de studie wordt een beschrijving gegeven van de methoden en instrumenten die de lidstaten gebruiken om het beleid en de wetgeving inzake economische migratie ten uitvoer te leggen, bijvoorbeeld lijsten van de beroepen waarbij zich tekorten voordoen (knelpuntberoepen), analyse van de behoeften van de werkgevers en quota. De meeste lidstaten hebben geen specifieke integratiemaatregelen voor arbeidsmigranten genomen, maar passen voor alle onderdanen van derde landen dezelfde maatregelen toe.

In de conclusies van het syntheseverslag wordt erop gewezen dat het nodig kan zijn om het beleid en de wetgeving te consolideren en verder te ontwikkelen, zodat economische migratie gemakkelijker wordt en er voldoende arbeidskrachten zijn. De lidstaten vinden een flexibele en aantrekkelijke arbeidsmarkt belangrijk om ervoor te zorgen dat de lidstaten en de EU concurrerend blijven.

5.2.3.2. Programma's en strategieën in de EU voor hulp bij terugkeer en herintegratie in derde landen

Terugkeer is een integraal onderdeel van het migratiebeleid en deze studie had tot doel de verschillende vormen van hulp bij terugkeer die in de EU-lidstaten bestaan, in kaart te brengen, om een vergelijkende analyse mogelijk te maken en ondersteuning te bieden voor verdere beleidsontwikkeling op nationaal en EU-niveau. In de studie werden de verschillende benaderingen van de programma's voor hulp bij terugkeer van de lidstaten geanalyseerd met het doel lessen te trekken, beste praktijken te identificeren en na te gaan of er synergieën mogelijk zijn om de programma's voor hulp bij terugkeer in de EU verder te ontwikkelen en te verbeteren. Het syntheseverslag, dat op de nationale verslagen van 22 lidstaten gebaseerd is, zal input leveren voor een mededeling over terugkeer die de Commissie voor 2012 heeft gepland.

Bijna alle lidstaten bieden hulp bij terugkeer, maar de omvang van die hulp loopt erg uiteen. Sommige lidstaten hebben sterk ontwikkelde programma's die verschillende jaren bestrijken, andere lidstaten zijn onlangs (proef)projecten gestart met middelen uit het Europees Terugkeerfonds, terwijl weer andere lidstaten nog aan het onderzoeken zijn of dergelijke projecten kunnen worden gestart. Nu hulp bij terugkeer steeds meer wordt beschouwd als een goed alternatief dat de voorkeur geniet boven gedwongen terugkeer, zijn of worden er maatregelen genomen om van deze vorm van terugkeer een duurzame en haalbare optie te maken.

Volgens de lidstaten zijn de programma's of projecten voor hulp bij terugkeer waardevol, omdat zij de angst en stress kunnen wegnemen die onderdanen van derde landen bij de gedachte aan terugkeer kunnen ervaren. Voorts meldden de lidstaten dat thans niet langer alleen voorafgaand aan de terugkeer en tijdens het vervoer hulp bij terugkeer wordt geboden, maar ook na de terugkeer. De hulp kan bestaan in ontwikkeling en opleiding, materiële hulp of advies bij het oprichten van een onderneming en het opstellen van een

businessplan, of begeleiding. Specifiek wordt er gestreefd naar een succesvolle herintegratie van degene die terugkeert, in het algemeen naar de duurzaamheid van terugkeer.

De studie concludeerde dat de lidstaten en hun uitvoerende partners al heel wat maatregelen hebben genomen om van hulp bij terugkeer een haalbare optie te maken die duurzame resultaten oplevert, maar dat meer uitgebreide en samenhangende „pakketten” of programma's voor hulp bij terugkeer, die de verschillende fasen van terugkeer bestrijken, moeten worden overwogen. Of hulp bij terugkeer kosteneffectief en duurzaam is en een menselijk en waardig traject is, hing niet alleen af van de individuele maatregelen die voorafgaand aan het vervoer of na de terugkeer werden georganiseerd, maar ook en vooral van de mate waarin die maatregelen op elkaar aansluiten en een samenhangend en alomvattend pakket vormen.

5.2.3.3. Huidige beleidspraktijken en toekomstige opties in verband met tijdelijke en circulaire migratie in de EU-lidstaten

Ook deze studie van het EMN, die in 2010 opnieuw werd verricht, is uiterst actueel voor een aantal beleidsdebatten. De studie verschaftte meer inzicht in tijdelijke en circulaire migratie, zowel in de context van het Europees werkgelegenheidsbeleid en de Europa 2020-strategie als in het kader van de totaalaanpak van migratie. Zoals gezegd, zullen de resultaten van deze studie input leveren voor de mededeling over de totaalaanpak van migratie en het bijgaande werkdocument van de diensten van de Commissie, die de Commissie voor het najaar van 2011 heeft gepland, vooral op het punt van het verband tussen migratie en ontwikkeling. Zoals gezegd, had ook de taskforce tijdelijke en circulaire migratie van het European Policy Centre veel belangstelling voor deze studie.

Het doel van de studie is een overzicht te geven van de verschillende beleidsvoorkeuren, standpunten en concepten in de lidstaten, en van de specifieke wetgeving, programma's en maatregelen ter bevordering van tijdelijke en circulaire migratie. De studie moet daarnaast tot meer inzicht leiden in de kenmerken van de patronen van tijdelijke en circulaire migratie: welke categorieën onderdanen van derde landen nemen deel aan deze vormen van migratie en wat kan uit onderzoek en analyse van de bestaande statistieken en empirische gegevens worden afgeleid? Ten slotte heeft de studie tot doel lessen te trekken, beste praktijken te identificeren en aanbevelingen te doen, die de beleidsmakers op nationaal en EU-niveau in aanmerking kunnen nemen. De studie van het EMN is er gekomen nadat de verzoeken van de Raad in zijn conclusies en in het programma van Stockholm had gevraagd om circulaire migratie verder te onderzoeken en te ontwikkelen als een onderdeel van het migratiebeleid van de EU.

5.2.4. Ad-hocverzoeken

Ad-hocverzoeken in het kader van het EMN blijven een belangrijk, flexibel en nuttig instrument om snel vergelijkende informatie te verzamelen over een specifiek onderwerp. Zij kunnen worden geformuleerd door een nationaal contactpunt van het EMN of de Commissie en worden doorgaans binnen vier weken beantwoord. Vervolgens worden alle reacties gebundeld en binnen acht weken na de datum van formulering van het verzoek verspreid. De reacties worden nu ook publiek bekendgemaakt via de website van het EMN²⁷, als de nationale contactpunten van het EMN die reageren daarmee

²⁷ <http://www.emn.europa.eu>, onder „EMN Outputs: EMN Ad-Hoc Queries”.

akkoord gaan. De verzameling van alle ad-hocverzoeken (thans meer dan 300) is een waardevolle bron van informatie voor de Commissie en de nationale contactpunten van het EMN.

De waarde en de relevantie van dit instrument kunnen worden afgemeten aan het gebruik dat de nationale contactpunten van het EMN en de Commissie ervan maken. In 2010 werden in totaal 99 ad-hocverzoeken geformuleerd, wat betekent dat het gebruik van dit instrument met 11% is gestegen ten opzichte van het voorafgaande jaar. Een ad-hocverzoek lokte gemiddeld 16 reacties uit, ofwel in totaal 1600 individuele reacties van de nationale contactpunten van het EMN. Uit een verdere opsplitsing bleek dat 88% van alle ontvangen ad-hocverzoeken gemiddeld 10 of meer reacties uitlokten, 67% 15 of meer en 13% 20 of meer. Gemiddeld hadden de meeste reacties betrekking op de thema's grenzen, economische migratie, gezinshereniging, bescherming, integratie en verblijf.

In 2010 werd de procedure van de ad-hocverzoeken aanzienlijk vereenvoudigd door de ontwikkeling van een onlinesysteem, dat via het informatieuitwisselingssysteem van het EMN toegankelijk is (zie ook punt 5.4). Bij de start van het onlinesysteem deden zich allerhande technische problemen voor, maar na uitgebreide tests was de verwachting dat het nieuwe systeem in 2011 volledig operationeel zou zijn.

5.2.4.1. Thema's en prioriteiten van de ad-hocverzoeken in 2010

In 2010 formuleerden alle nationale contactpunten van het EMN ten minste één ad-hocverzoek en het Finse, het Franse en het Belgische nationale contactpunt formuleerden respectievelijk 12, 11 en 10 ad-hocverzoeken. De ad-hocverzoeken hadden betrekking op een breed scala van uiterst actuele migratie- en asielaangelegenheden. De aangelegenheid waarover het frequentst ad-hocverzoeken werden geformuleerd, was bescherming (32% van alle ad-hocverzoeken). Daarnaast gingen de ad-hocverzoeken over aangelegenheden als de erkenning in een lidstaat van in een andere lidstaat verleende subsidiaire bescherming, het voorspellen van het aantal asielzoekers en het verzamelen en opslaan van gegevens, alsook over aangelegenheden in verband met sociale bescherming. Een aantal ad-hocverzoeken betroffen de specifieke omstandigheden van onderdanen van derde landen als Haïti, Afghanistan, Sri Lanka, Armenië, Azerbeidzjan, Tsjetsjenië en Rusland.

Een ander thema was het verblijf (18% van de ad-hocverzoeken), met diverse vragen over het beleid van de lidstaten inzake verblijf wanneer een gedwongen uitzetting onmogelijk is, de status van onderdanen van derde landen die niet kunnen terugkeren, de registratie en monitoring van buitenlanders; het beleid van de lidstaten inzake identiteitsbewijzen, het beheer van verblijfs/werkvisa (samen of apart) en de aanrekening van kosten daarvoor, misbruik van Verordening (EG) nr. 987/2009 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EG) nr. 883/2004 betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels, en de vraag hoe parallelle rechtsstatussen kunnen worden aangepakt.

Bijna 10% van de ad-hocverzoeken gingen over terugkeer, en dan vooral het terugkeerbeleid voor specifieke groepen, bijvoorbeeld Tsjetsjenen naar Rusland, Eritreeërs, Pakistanen na de overstromingen van 2010 en Egyptenaren, productieve terugkeer, het terugkeerbeleid voor kinderen en alternatieven voor aanhouding.

Er werden ook ad-hocverzoeken geformuleerd over de uitvoering van het EU-acquis (8% van alle ad-hocverzoeken). Het ging daarbij om de regeling van het inreisverbod op

grond van artikel 11 van Richtlijn 2008/115/EG inzake terugkeer, de manier waarop de lidstaten de bepalingen van Richtlijn 2003/9/EG van de Raad toepassen op asielzoekers die vallen onder de toepassing van de Dublin-verordening. Ook werd de vraag gesteld of de lidstaten de geldigheidsduur beperken voor reeds afgegeven verblijfstitels en/of zij kosten aanrekenen voor de afgifte van verblijfstitels op grond van Verordening (EG) nr. 380/2008 betreffende de invoering van een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen.

Andere ad-hocverzoeken gingen over grenzen, economische migratie, gezinshereniging, illegale immigratie, integratie, mensenhandel en visa.

De Commissie formuleerde vier ad-hocverzoeken, voornamelijk ter onderbouwing van een aantal beleidsinitiatieven. Twee ad-hocverzoeken gingen over economische migratie (seizoenarbeiders en overplaatsing binnen een onderneming) en erkenning van diploma's die buiten de EU zijn behaald), één ging over de categorisering van visa, met het oog op de specificaties voor de studie over het visumbeleid, en één betrof een specifieke vraag over verblijfsvergunningen en de kosten die daarvoor worden aangerekend aan onderdanen van derde landen die in de lidstaten werken, in het kader van het voorstel voor de richtlijn betreffende de gecombineerde vergunning. Een ander ad-hocverzoek, dat door het Franse nationale contactpunt van het EMN na de aardbeving in Haïti was geformuleerd, werd in maart 2010 voorgelegd aan het comité voor immigratie en asiel van de Commissie.

Op het ad-hocverzoek over seizoenarbeiders volgden 21 reacties, onder meer van Denemarken, en de verzamelde informatie werd gebruikt voor de effectbeoordeling bij het voorstel voor een richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op seizoenarbeid²⁸ en de samenvatting daarvan²⁹, waarbij uitdrukkelijk werd verwezen naar de statistische informatie die via het EMN was verzameld. Ook voor de effectbeoordeling bij het voorstel voor een richtlijn betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een bedrijf³⁰ werd informatie gebruikt die via dit ad-hoconderzoek was verkregen.

Het voorstel van de Commissie van 2007 voor een richtlijn betreffende de gecombineerde vergunning³¹ omvatte een compilatie van de wetgeving en praktijken in verband met verschillende aangelegenheden die op dat ogenblik voor de ontwerprichtlijn relevant waren. Na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon werd de Commissie gevraagd om geactualiseerde feitelijke informatie te verstrekken, bijvoorbeeld over hoeveel lidstaten al een gecombineerde vergunning hadden ingevoerd die zowel een verblijfs- als een werkvergunning is en over de kosten die daarvoor door de lidstaten worden aangerekend. De Commissie verzamelde deze informatie bij de lidstaten via een ad-hocverzoek in het kader van het EMN en de reacties die van

²⁸ SEC(2010) 887.

²⁹ SEC(2010) 888.

³⁰ SEC(2010) 884.

³¹ COM(2007) 638 en SEC(2007) 1408.

20 lidstaten werden ontvangen, werden gebruikt als input voor de onderhandelingen over deze richtlijn in de Raad en het Parlement.

5.3. Woordenlijst en thesaurus van het EMN³²

De meertalige woordenlijst van het EMN met meer dan 300 termen in verband met asiel en migratie werd opgesteld om de vergelijkbaarheid tussen de EU-lidstaten te verbeteren door middel van een gemeenschappelijk begrip van termen en definities. De interactieve woordenlijst staat op de website van het EMN. Zij dient als referentiedocument voor de nationale contactpunten van het EMN en de leden van hun nationale netwerken, alsook voor andere beroepsbeoefenaars op het gebied van asiel en migratie. Ook zorgt de woordenlijst voor een beter inzicht in en vergelijkingen tussen nationale situaties en voor de harmonisatie van beleidsconcepten, onder andere ten behoeve van media die verslag uitbrengen over asiel- en migratieaangelegenheden. Steeds meer studies van het EMN waarin informatie over specifieke concepten wordt verzameld, verwijzen naar de definities van de woordenlijst van het EMN, en de nationale contactpunten van het EMN lieten weten dat hun nationale netwerken bijzonder tevreden zijn over deze werkwijze.

De woordenlijst is ontwikkeld door de werkgroep woordenlijst en thesaurus van het EMN, en de leden zijn afkomstig van het EMN en het Bureau voor de grondrechten. In 2010 kwam de werkgroep zes maal bijeen om termen te bespreken, te verfijnen en af te spreken, vaak in verband met specifieke aangelegenheden die bij de ontwikkeling van studies en andere resultaten van het EMN aan bod kwamen. Aan de leden van de werkgroep wordt ook gevraagd om tussen de bijeenkomsten door termen te vertalen en verder uit te werken. Er is een papieren versie van de woordenlijst gepubliceerd, waarvan meer dan 2 000 exemplaren onder nationale en EU-belanghebbenden zijn verspreid. Er is vooral aandacht geschonken aan de vertalingen van de definities en de termen in het Frans, het Duits, het Portugees, het Italiaans en het Spaans, teneinde in 2011 een compendium van de geactualiseerde woordenlijst te kunnen publiceren. Er werden ook besprekingen gevoerd om de woordenlijst in IATE (interactieve terminologie voor Europa)³³ op te nemen.

Met de verdere ontwikkeling van de thesaurus van het EMN werd enige vooruitgang geboekt. De thesaurus moet het gemakkelijker maken om gestructureerd te zoeken in de documenten die in het informatieuitwisselingssysteem van het EMN zitten.

5.4. Informatieuitwisselingssysteem

Er is heel wat werk verricht, voornamelijk door de dienstverlener van het EMN (iLiCONN), om het informatieuitwisselingssysteem te herinitialiseren en er functies in verband met de ad-hocverzoeken in op te nemen. Na enkele aanloopproblemen met het registratieproces voor de nationale contactpunten van het EMN, kon het systeem opnieuw worden gebruikt. Het was echter zeer duidelijk geworden dat het systeem niet langer aan de behoeften en eisen van het EMN voldeed en dat de opzet van de openbare website moest worden geactualiseerd. Er werd uitgebreid gesproken, onder meer in het kader van een speciale workshop, over de vraag hoe het systeem en de pagina's van de

³² ISBN 978-92-79-14979-5 (January 2010), ook te vinden op <http://www.emn.europa.eu>, onder „EMN Outputs: EMN Glossary”.

³³ <http://iate.europa.eu/>

openbare website kunnen worden ontwikkeld om beter tegemoet te komen aan de behoeften van de nationale contactpunten van het EMN en de zichtbaarheid van het EMN te garanderen (zie punt 5.5.2). Die werkzaamheden zullen in 2011 worden voortgezet. Momenteel wordt het informatieuitwisselingssysteem intensief gebruikt om documenten te delen met de nationale contactpunten van het EMN, onder meer voor bijeenkomsten en studies en als referentiemateriaal.

5.5. Grotere zichtbaarheid van het EMN

Er zijn verschillende maatregelen genomen om het EMN bekendheid te geven op nationaal en Europees niveau en om het grote publiek voor te lichten over de doelstellingen en de huidige en toekomstige activiteiten ervan. Alle resultaten van het EMN worden ter beschikking gesteld van het grote publiek via de website van het EMN en publicatie van bepaalde studies, en gepresenteerd op workshops, seminars, bijeenkomsten en conferenties op EU- en nationaal niveau. Zo organiseerden het Nederlandse en het Duitse nationale contactpunt, samen met de nationale contactpunten van Finland, Italië, Slovenië en het Verenigd Koninkrijk en verschillende deskundigen op het gebied, voor de 15e conferentie van International Metropolis in 2010 een workshop over het beheer van circulaire migratie, die een aanvulling vormde op de studie van het EMN over tijdelijke en circulaire migratie. De nationale contactpunten van het EMN zijn van plan ook op de conferentie van International Metropolis van september 2011 een workshop te houden, ter aanvulling van de studie van het EMN over de bestrijding van illegale migratie.

De inspanningen om de zichtbaarheid van het EMN te vergroten, werden in 2010 opgevoerd, mede dankzij de ontwikkeling van een EMN-strategie voor communicatie en verspreiding. De strategie legt de belangrijkste doelstellingen van de voorlichtingsactiviteiten vast en stelt kernboodschappen voor op basis van de visie en de waarden van het EMN. Voorts worden de belangrijkste belanghebbenden en doelgroepen van het EMN erin geïdentificeerd en worden de beste instrumenten en kanalen aangewezen om deze doelgroepen te bereiken. De strategie omvat ook een uitvoeringsplan.

De belangrijkste maatregelen en de vooruitgang in 2010 worden hieronder toegelicht.

5.5.1. *Logo van het EMN*

Om het EMN een gemeenschappelijke identiteit te geven, werd een logo ontworpen, dat in mei 2010 formeel werd goedgekeurd. Een kenmerk van dit logo is dat er verschillende versies zijn met de zin „Europees Migratienetwerk” in de 23 talen van de lidstaten. De leden van het EMN gebruiken het logo nu in hun eigen taalversie in alle officiële publicaties en op hun nationale websites.

5.5.2. *EMN en nationale websites*

Zoals gezegd in punt 5.4, is de website van het EMN het belangrijkste middel om de verschillende resultaten van het EMN publiek bekend te maken. In 2010 gaf de dienstverlener (iLiCONN) de pagina's van de website een nieuwe look, hoewel het duidelijk was dat de gehele opzet moet worden geactualiseerd. De website dient ook als portaal waarlangs de leden van het EMN toegang krijgen tot het informatieuitwisselingssysteem. Een belangrijke ontwikkeling in 2010 was de invoering

van een nieuw websiteadres, namelijk <http://www.emn.europa.eu>, waarnaar vanuit het oude webadres wordt doorverwezen.

Het aantal bezoeken aan de website wordt wekelijks gevolgd, om een beter inzicht te verwerven in de omvang en reikwijdte van de toegang en na te gaan of de zichtbaarheid van het EMN toeneemt. Volgens het analyse-instrument van Google dat hiervoor wordt gebruikt, zijn er gemiddeld 150 tot 200 bezoeken per dag. Dat resultaat wijst erop dat de website hoofdzakelijk door de leden van het EMN wordt gebruikt, terwijl de toegang van buiten het netwerk en het grote publiek duidelijk beperkter is. In 2011 zal de situatie verder van nabij worden gevolgd in verband met de geplande herziening van de website en de eventuele integratie van sociale media die voor het EMN geschikt zijn.

Op nationaal niveau hebben veel nationale contactpunten van het EMN hun eigen nationale website ontwikkeld, met links naar de website van het EMN³⁴. Deze nationale website zijn vaak beter ontwikkeld dan de website van het EMN en zullen dienen als inspiratiebron voor de herziening van de website van het EMN.

5.5.3. Nieuwsbrief van het EMN

Een andere ontwikkeling om de zichtbaarheid van het EMN verder te vergroten, is de doorstart van de nieuwsbrief (*EMNews*), die via de website van het EMN wordt verspreid, samen met een RSS-feed. Eind 2010 werd een eerste brief gepubliceerd en nu komt er ongeveer om de twee maanden een nieuwe brief uit. De nieuwsbrief bevat samenvattingen van recente resultaten van het EMN, brengt de nationale contactpunten van het EMN onder de aandacht en geeft informatie over recente publicaties op het gebied van asiel en migratie, vooral uit de EU. Sommige nationale contactpunten van het EMN brengen regelmatig een eigen nieuwsbrief uit voor de leden van hun nationale netwerk.

5.5.4. Conferentie van het EMN in 2010

De jaarlijkse conferentie vond in september 2010 in Brussel plaats onder auspiciën van het Belgische voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie en stond in het teken van de follow-up op lange termijn van de trajecten van migranten³⁵. Er waren ongeveer 150 deelnemers, waaronder de nationale contactpunten van het EMN en de partners van hun nationale netwerken, de Europese Commissie en externe entiteiten, zowel andere Europese (bv. het Europees Economisch en Sociaal Comité) als internationale organisaties (bv. de OESO, de ILO, het Regionaal Initiatief voor migranten, asiel en vluchtelingen), deskundigen en academici. De conclusie luidde dat "verticale" studies een reële meerwaarde hebben ten opzichte van "horizontale" studies, omdat zij het mogelijk maken om de evolutie van personen en groepen in de tijd beter te analyseren. Ook moeten de enquêtes op Europese schaal worden verbeterd om betrouwbare en geharmoniseerde sociale en economische gegevens over migranten te verkrijgen.

³⁴ De links naar de verschillende nationale websites zijn te vinden op <http://www.emn.europa.eu>, onder „EMN NCPs”.

³⁵ <http://www.eutrio.be/long-term-follow-migration-trajectories-conference-european-migration-network-emn>

6. CONCLUSIES

De relevantie van het EMN voor het beleid en de impact ervan zijn in 2010 opnieuw toegenomen .Er kunnen veel voorbeelden worden aangehaald waarbij de activiteiten van het EMN rechtstreekse input voor de beleidsmakers op EU- en op nationaal niveau hebben geleverd. Zo draagt het EMN met zijn jaarlijks beleidsverslag bij tot de monitoring van het Europees Pact inzake immigratie en asiel. De studies van het EMN over actuele vraagstukken die verband houden met beleidsveranderingen en -ontwikkelingen op EU-niveau, waren van direct nut voor een aantal uiterst actuele mededelingen van de Commissie en werkdocumenten van de diensten van de Commissie. Alle lidstaten hebben in toenemende mate gebruik gemaakt van de ad-hocverzoeken om voor hen relevante aangelegenheden te onderzoeken, en ook de Commissie heeft dit instrument gebruikt om informatie te verkrijgen over specifieke aangelegenheden van het EU-beleid, bijvoorbeeld met het oog op het voorstellen van richtlijnen betreffende seizoenarbeid en overplaatsing binnen een onderneming. Op de ad-hocverzoeken kwamen veel reacties. De woordenlijst van het EMN is een nuttig instrument gebleken, onder meer om de vergelijkbaarheid tussen de lidstaten te verbeteren.

Wat de toekomst betreft, zullen de resultaten van de externe evaluatie mede helpen bepalen welke aspecten verder moeten worden ontwikkeld en verbeterd, opdat het EMN nog beter aan zijn doelstellingen kan beantwoorden.