



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 22.11.2000
COM(2000) 757 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT
OVER EEN COMMUNAUTAIR IMMIGRATIEBELEID**

INHOUD

SAMENVATTING.....	3
1. WAAROM EEN NIEUWE AANPAK VAN IMMIGRATIE?.....	5
2. HET KADER VAN TAMPERE VOOR EEN GEMEENSCHAPPELIJK ASIEL- EN IMMIGRATIEBELEID	7
2.1. Partnerschap met landen van herkomst	7
2.2. Een gemeenschappelijk Europees asielstelsel	9
2.3. Eerlijke behandeling van derdelanders.....	9
2.4. Beheersing van migratiestromen.....	11
3. NAAR EEN COMMUNAUTAIR IMMIGRATIEBELEID.....	12
3.1. Gevolgen van het bestaande immigratiebeleid	12
3.2. Naar een nieuwe aanpak van immigratie.....	13
3.3. Kader voor een immigratiebeleid van de EU	15
3.4. Toelating van migranten.....	16
3.4.1. Raming van passende immigratieniveaus.....	16
3.4.2. Vaststelling van een gemeenschappelijk wettelijk kader voor toelating.....	17
3.5. Integratie van derdelanders.....	19
3.6. Informatie, onderzoek en controle	20
4. CONCLUSIES EN FOLLOW-UP.....	21
BIJLAGE 1 De demografische en economische context.....	24
BIJLAGE 2 Overzicht van recente of geplande voorstellen van de Commissie over het immigratiebeleid	29

SAMENVATTING

Het Verdrag van Amsterdam verleent de Gemeenschap voor het eerst een bevoegdheid op het gebied van immigratie en asiel. De Europese Raad was het er op zijn bijeenkomst te Tampere in oktober 1999 over eens dat: *“De afzonderlijke maar onderling nauw verbonden vraagstukken van asiel en migratie vereisen dat er een gemeenschappelijk EU-beleid wordt uitgewerkt”*. Hij gaf ook de elementen aan die dit beleid moet bevatten, namelijk partnerschap met de landen van herkomst, een gemeenschappelijk Europees asieltelsel, eerlijke behandeling van derdelanders en beheersing van de migratiestromen. In dit kader onderstreepte de Europese Raad ook de noodzaak spoedig besluiten te nemen over *“de onderlinge afstemming van de nationale wetgevingen over de voorwaarden voor toelating en verblijf van derdelanders, gebaseerd op een gezamenlijke evaluatie van de economische en demografische ontwikkelingen in de Unie alsook op de situatie in de landen van herkomst”* (punt 20 van de conclusies van het voorzitterschap). Verdere details over de wijze waarop dit beleid moet worden uitgewerkt en geïmplementeerd ontbraken echter.

De Commissie heeft al voorstellen gedaan inzake de rechten en de status van derdelanders en inzake de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat, en bereidt momenteel andere wetgevende maatregelen voor overeenkomstig het in Tampere overeengekomen programma (zie overzicht in bijlage 2). Gezien de complexe aard van het immigratiebeleid en de impact ervan op een groot aantal gebieden (sociaal, economisch, juridisch en cultureel) vindt de Commissie echter dat het bij artikel 63 van het EU-Verdrag voorgeschreven wetgevingsprogramma niet stukje bij beetje kan worden uitgevoerd. Het Europees Parlement is het eens met deze zienswijze en heeft de Commissie verzocht deze maatregelen in een algemeen kader te plaatsen.

Uit een analyse van de economische en demografische context in de Unie en de landen van herkomst blijkt bovendien een groeiend besef dat het nul-immigratiebeleid van de afgelopen 30 jaar niet langer kan worden gehandhaafd. Enerzijds zijn de laatste jaren grote aantallen derdelanders de Unie binnengekomen; deze migratiedruk houdt bovendien aan en gaat gepaard met een toename van illegale immigratie, mensensmokkel en -handel. Anderzijds zijn een aantal lidstaten ingevolge toenemende tekorten aan zowel geschoolde als ongeschoolde arbeidskrachten al begonnen van buiten de Unie actief derdelanders aan te trekken. In deze situatie moet een keuze worden gemaakt: ofwel vasthouden aan het standpunt dat de Unie weerstand kan blijven bieden aan de migratorische druk, ofwel aanvaarden dat de immigratie zal aanhouden en goed moet worden geregeld en dat samenwerking nodig is om ervoor te zorgen dat de Unie, de migranten zelf en de landen van herkomst er zoveel mogelijk positieve gevolgen van ondervinden.

In deze nieuwe situatie denkt de Commissie dat de Unie legale immigratiekanalen voor arbeidsmigranten moet openen. Gezien de zeer uiteenlopende standpunten die in de lidstaten tegenover toelating en integratie van derdelanders worden ingenomen, vindt de Commissie het van wezenlijk belang dat er een open discussie plaatsvindt en dat wordt gepoogd een consensus te bereiken over de doelstellingen van het te volgen beleid. Deze mededeling is bedoeld om dit debat te stimuleren, rekening houdend met de fundamentele structuurhervormingen die de economie van de EU ondergaat in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie, die zoals verwacht vruchten beginnen af te werpen. De toelating van arbeidsmigranten kan een bijdrage leveren aan die strategie, maar wegens de zeer belangrijke menselijke aspecten die eraan verbonden zijn wel als een waarover duidelijke afspraken tussen de lidstaten moeten worden gemaakt.

Zowel artikel 63 van het EU-Verdrag als de conclusies van Tampere schrijven een gemeenschappelijk immigratiebeleid van de EU voor. Om dat doel te bereiken is het van wezenlijk belang dat in een communautair kader wordt toegezien op de coördinatie en de transparantie van de acties die momenteel op het niveau van de lidstaten worden uitgevoerd, aangezien deze een effect

hebben op andere terreinen van het EU-beleid, zoals de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen, communautaire verbintenissen op internationaal niveau in het kader van de GATS-overeenkomst en de Europese werkgelegenheidsstrategie.

Tegen deze achtergrond kunnen onderling overeengekomen doelstellingen met betrekking tot legale immigratiekanalen worden geformuleerd, die op hun beurt een grondslag kunnen vormen voor de gedetailleerde wetgevingsvoorstellen over migranten waar de Raad van Tampere om heeft verzocht. Deze voorstellen hebben niet alleen betrekking op de voorwaarden voor toelating en verblijf van derdelanders voor werk en andere redenen, maar ook op de normen en procedures voor langetermijnvisa en verblijfsvergunningen, de vaststelling van een reeks uniforme rechten voor derdelanders en de criteria en voorwaarden waaronder derdelanders toelating kunnen krijgen om zich in een lidstaat te vestigen en er te werken (zie bijlage 2), alsook het Handvest van de grondrechten. De procedure die voor het toezicht op de migratiestromen is ingesteld, zal tegelijkertijd een kader vormen voor overleg tussen de lidstaten over migratievraagstukken, voor de coördinatie van het beleid, voor het vaststellen van gemeenschappelijke doelstellingen en de uitwerking van flankerende maatregelen voor de integratie van migranten. Dit mechanisme is bedoeld om de Gemeenschap in staat te stellen gecoördineerd te reageren, niet alleen op fluctuaties in de migratiedruk, maar ook op wijzigingen in de economische en demografische situatie in de Unie.

1. WAAROM EEN NIEUWE AANPAK VAN IMMIGRATIE?

Door de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam werd op het gebied van immigratie en asiel een rechtstreekse bevoegdheid aan de Gemeenschap verleend. De verantwoordelijkheid voor de uitwerking van het beleid op dit gebied was niet langer een aangelegenheid voor intergouvernementele coördinatie in het kader van “derde pijler”-regelingen, maar verhuisde naar de “eerste pijler” met een door de Raad aan te nemen actieprogramma met het oog op de geleidelijke totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid (artikelen 61 t/m 63). In oktober 1999 legde de Europese Raad van Tampere in de conclusies van het voorzitterschap¹ de elementen van een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid van de EU vast, die nu met het door de Raad van Wenen in 1998² goedgekeurde actieplan de basis vormen van een werkprogramma voor de Commissie en de lidstaten, waarvan de vorderingen worden bijgehouden in een «scorebord»³. Deze mededeling maakt deel uit van dit programma, maar verschijnt in een situatie die in een aantal opzichten sterk verschilt van die waarin de Unie zich in 1993-1994 bevond. Enerzijds is men zich nu scherper dan een paar jaar geleden bewust van het belang van immigratie- en asielkwesties op het niveau van de EU, alsook van de noodzaak van een gemeenschappelijke aanpak daarvan. Dit blijkt duidelijk uit het feit dat deze gebieden nu het voorwerp van specifieke communautaire beleidslijnen zijn en niet langer een aanhangsel zijn van het beleid dat verband houdt met het vrije verkeer van personen binnen de Unie. Anderzijds – en dit is een rechtstreeks gevolg van het voorgaande – hebben de staatshoofden en regeringsleiders door de conclusies van Tampere aan te nemen, duidelijk het politieke kader vastgesteld waarin zij een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid van de EU tot stand wensen te zien komen.

Deze nieuwe mededeling van de Commissie past volledig in dit kader. Ze is bovenal een eerste antwoord op de specifieke vraag van de Europese Raad om duidelijk vastgestelde voorwaarden voor toelating en verblijf van derdelanders. Deze voorwaarden moeten, zoals overeengekomen, gebaseerd zijn op een gezamenlijke evaluatie van de economische en demografische ontwikkelingen in de Unie alsook op de situatie in de landen van herkomst. Bij de vaststelling van die voorwaarden moet ook rekening worden gehouden met de opvangcapaciteit van de verschillende lidstaten en met hun historische en culturele banden met de landen van herkomst⁴. Daarnaast kan onmogelijk een geïntegreerde aanpak van immigratie worden uitgewerkt als de gevolgen van het migratiebeleid voor de maatschappij van het gastland en voor de migranten zelf buiten beschouwing wordt gelaten. De maatschappelijke omstandigheden waarmee migranten te maken krijgen, de houding van de bevolking van het gastland en de manier waarop politieke leiders de voordelen van diversiteit en pluralistische samenlevingen presenteren, zijn allemaal van vitaal belang voor het welslagen van het immigratiebeleid. Daarom wordt in deze mededeling ook ingegaan op een ander, hiermee samenhangend aspect: het integratiebeleid in de context waarin het in Tampere werd geplaatst, namelijk de eerlijke behandeling van

¹ SN 200/99 (Conclusies van het voorzitterschap - Europese Raad van Tampere, 15 en 16 oktober 1999)

² PB C 19 van 23.1.1999

³ COM (2000) 167 (Scorebord van de vorderingen op het gebied van de totstandbrenging van een ruimte van “vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid” in de Europese Unie)

⁴ In de conclusies van Tampere wordt de noodzaak erkend van “*onderlinge afstemming van de nationale wetgevingen over de voorwaarden voor toelating en verblijf van derdelanders, gebaseerd op een gezamenlijke evaluatie van de economische en demografische ontwikkelingen in de Unie alsook op de situatie in de landen van herkomst*” (punt 20).

derdelanders die legaal in de Unie verblijven en de bevordering van diversiteit. In dit verband zal ook het effect van het Handvest van de grondrechten worden onderzocht.

Om vast te houden aan de coherente aanpak die in Tampere is overeengekomen, is de Commissie echter tevens voornemens aan te geven op welke manier rekening moet worden gehouden met de andere aspecten van een alomvattend immigratiebeleid, zoals de bestrijding van illegale immigratie, de betrekkingen met landen van herkomst en doorreis en vooral de humanitaire dimensie - het asielbeleid – waarvan het belang de afgelopen jaren herhaaldelijk werd beklemtoond en waaraan een afzonderlijke mededeling wordt gewijd, die tegelijk met deze wordt gepresenteerd⁵. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de versterking van het integratiebeleid teneinde de nodige middelen beschikbaar te stellen voor een snelle integratie van de migranten in de Europese samenleving en tegelijk racisme en vreemdelingenhaat te bestrijden.

Tenslotte zij erop gewezen dat deze mededeling komt op een moment dat de kwestie van de rol van de EU op het gebied van immigratie om een aantal redenen bijzonder actueel is. De te verwachten daling van de bevolking van de EU in de komende decennia heeft de aandacht van de publieke opinie getrokken. Tegelijkertijd kampen een aantal landen met problemen ingevolge een tekort aan arbeidskrachten in bepaalde sectoren. Men begint meer en meer te beseffen dat het bestaande “nul”-immigratiebeleid dat de afgelopen dertig jaar overheersend is geweest, niet meer past in de nieuwe economische en demografische context.

Een aantal lidstaten zet programma's op om de positie van illegale migranten te regulariseren, wat vaak aanleiding geeft tot moeilijke binnenlandse politieke debatten. Tragische gebeurtenissen, zoals in juli 2000 toen in Dover de lijken werden ontdekt van 58 Chinese onderdanen die hadden geprobeerd illegaal het Verenigd Koninkrijk binnen te komen, doen zich in bijna alle lidstaten voor. Zij maken niet alleen duidelijk hoe belangrijk de bestrijding van de mensenhandel is, maar ook dat er een vraag naar clandestiene arbeidskrachten bestaat en dat dergelijke migranten zonder papieren worden uitgebuit. De Commissie heeft ook rekening gehouden met de discussies die tijdens het Franse voorzitterschap op gang zijn gebracht, met name op de informele ministersbijeenkomst in Marseille in juli 2000 en op drie conferenties – over gezamenlijke ontwikkeling en migranten (6-7 juli), illegale migratienetwerken (20-21 juli) en integratie van immigranten (5-6 oktober 2000).

In het licht van deze veranderende omstandigheden en gezien de verschillende politieke standpunten, de uiteenlopende reacties en de toenemende bezorgdheid van het publiek waaraan de afgelopen maanden in alle lidstaten uiting is gegeven, vindt de Commissie dat het tijd is om een bijdrage aan dit debat te leveren en eens opnieuw te bekijken hoe het immigratiebeleid in het kader van het mandaat van Tampere moet worden uitgewerkt. De Commissie stelt met name voor na te gaan hoe de complexe vraagstukken die aan de toelating van economische migranten zijn verbonden en die op de Raad in Tampere slechts vluchtig werden aangevoerd, in een communautair immigratiebeleid moeten worden ingepast. Tegen deze achtergrond kunnen dan onderling overeengekomen doelstellingen inzake legale immigratiekanalen worden geformuleerd, die op hun beurt een grondslag kunnen vormen voor de gedetailleerde voorstellen voor de toelating en het verblijf van derdelanders waar de Raad in Tampere om heeft verzocht. Van even groot belang zal zijn

⁵ COM (2000)... “Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend”

dat er een doeltreffend beleid wordt uitgewerkt ter bevordering van de integratie van migranten, ook degenen die al in de EU wonen, en ter ondersteuning van de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat.

2. HET KADER VAN TAMPERE VOOR EEN GEMEENSCHAPPELIJK ASIEL- EN IMMIGRATIEBELEID

De Europese Raad is het in Tampere eens geworden over een aantal mijlpalen bij de verwezenlijking van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid. Een van deze doelstellingen was de uitwerking van een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid van de EU. Hierna wordt uiteengezet welke vorderingen zijn gemaakt bij de verwezenlijking van dat doel.

2.1. Partnerschap met landen van herkomst

De lidstaten hebben tijdens de Raad van Tampere het beginsel erkend dat in het kader van het asiel- en migratiebeleid van de EU moet worden samengewerkt met de landen van herkomst en doorreis van migranten. De Raad wees erop dat een alomvattende aanpak van immigratie ook betekent dat aandacht moet worden besteed aan politieke en mensenrechtenvraagstukken in het kader van een partnerschap met deze landen. Met programma's zoals TACIS en PHARE heeft de Commissie strategieën ontwikkeld die niet alleen gericht zijn op het terugdringen van factoren die de emigratie bevorderen, voornamelijk via economische ontwikkeling in de landen van herkomst en doorreis, maar ook op de ondersteuning van activiteiten zoals hervorming van de wetgeving, capaciteit om toe te zien op de naleving van de wetgeving en moderne grensbeheersystemen. Door de groep op hoog niveau voor asiel- en migratievraagstukken is ook een begin gemaakt met een nieuwe geïntegreerde aanpak. Er zijn zes actieplannen voor specifieke landen of regio's opgesteld, elk gebaseerd op een samenhangend samenwerkings- en ontwikkelingsprogramma en een dialoog met de betrokken landen, en er wordt verwacht dat binnenkort de financiële middelen beschikbaar zullen worden gesteld voor communautaire acties om de plannen te verwezenlijken.

In de toekomst zal de EU bij de uitwerking van maatregelen om inzicht te krijgen in en invloed uit te oefenen op de oorzaken van migratie, derhalve ook oog moeten hebben voor een verantwoordelijke houding moeten aannemen tegenover de gevolgen van emigratie voor de landen van herkomst, waarbij rekening moet worden gehouden met de zeer uiteenlopende economische, demografische, sociale, politieke en mensenrechtensituatie die in elk van deze landen migratiestromen veroorzaken. Dit ligt niet alleen in de lijn van de Europese waarden, maar is ook in het belang van zowel de EU als de landen zelf.

In het merendeel van de gevallen gaat het om een complexe situatie en zijn er zowel positieve als negatieve gevolgen aan migratie verbonden. In de eerste periode van vestiging in het gastland kunnen de bedragen die migranten naar huis sturen, daar een belangrijk deel van de nationale begroting vertegenwoordigen. Als het om overdrachten op grote schaal gaat, zal dit het emigratieland wellicht niet aanmoedigen tot samenwerking om de emigratie in de hand te houden. Voor de families die het geld ontvangen, kan dit een aanzienlijke verbetering van hun levensstandaard met zich brengen. Het kan bovendien bijdragen tot de ontwikkeling van de lokale economie, hoewel er aanwijzingen zijn dat het de grote steden zijn die er, ten nadele van andere gebieden, het meest van profiteren. Minder gunstige gevolgen zijn er voor de lokale economie als het de hoogst geschoolde en meest ondernemende bevolkingsgroepen zijn die emigreren. De braindrain is een grote

zorg voor ontwikkelingslanden, die het zich het minst kunnen permitteren de investeringen te verliezen die zij gedaan hebben in onderwijs en opleiding, in het bijzonder van degenen die tertiair onderwijs hebben genoten. Voor een aantal landen, met name in Afrika en India, is dit een groeiend probleem, dat waarschijnlijk nog groter zal worden omdat de tekorten in bepaalde hooggeschoolde sectoren in Europa en andere delen van de ontwikkelde wereld, in combinatie met grote loonverschillen, geschoolden uit de ontwikkelingslanden zullen blijven aantrekken.

Met de tegenwoordig in toenemende mate gemengde migrantenstromen, die door economische en andere oorzaken worden uitgelokt, en met bevolkingsgroepen die als overlevingsstrategie tussen twee culturen balanceren, is het mogelijk een beleid uit te werken waarbij zowel het land van herkomst als het gastland voordeel heeft bij migratie. Op die manier kunnen de gevolgen van de braindrain worden verlicht en kan de geldoverdracht ten volle worden benut. Aangezien immigratie- en asielkwesties voortaan onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen, zullen zij, telkens als dat mogelijk is, uitdrukkelijk in communautaire programma's met derde landen op handels- en ontwikkelingsgebied worden opgenomen. Dit geldt met name voor de TACIS-, PHARE- en MEDA-programma's, maar migratiekwesties moeten ook meer en meer deel uitmaken van de dialoog die plaatsheeft in het kader van partnerschap- en samenwerkingsovereenkomsten, de gemeenschappelijke strategieën van de EU ten aanzien van Rusland, Oekraïne en het Middellandse-Zeegebied en de discussies met de ACS-landen.

De op partnerschap gestoelde aanpak moet een kader aanreiken om flexibel te kunnen reageren op nieuwe migratietrends die nu in de wereld op gang komen, uitgaande van het concept dat migratie een *mobilitieitspatroon* is dat migranten aanmoedigt hun banden met hun land van herkomst te bewaren en te ontwikkelen. Dit houdt ook in dat ervoor moet worden gezorgd dat het wettelijk kader de migranten niet van hun land van herkomst afsnijdt, bijvoorbeeld door ze mogelijkheden te geven om er op bezoek te gaan zonder dat zij hun status in hun gastland verliezen, en te verhuizen of terug te keren als de situatie in hun land van herkomst en de rest van de wereld verandert.

Een dergelijk concept zou migranten aanmoedigen deel te nemen aan de economische ontwikkeling van hun land van herkomst niet alleen door geld over te schrijven naar familieleden, maar ook door ontwikkelingsprojecten, gemeenschappelijke ondernemingen enzovoort te steunen. Dergelijke acties kunnen in sommige gevallen tot hun vrijwillige terugkeer in een steunkader voor herintegratie leiden. Het feit dat het visumbeleid en andere wetgeving tegenwoordig in veel lidstaten de mogelijkheden van migranten beperkt om zich vrij tussen hun land van verblijf en hun land van herkomst te bewegen, zelfs als ze met pensioen zijn, belemmert dergelijke ontwikkelingen. Samenwerking tussen landen van herkomst en landen van verblijf moet gebaseerd zijn op een dialoog met regeringen, de migranten zelf en hun verenigingen, om ervoor te zorgen dat er in de ontwikkelings-, economische en sociale strategieën van de betrokken landen rekening wordt gehouden met de migratiebewegingen (bijvoorbeeld bij het aanmoedigen van doeltreffendere openbare en financiële instellingen, opleidings- en vaardigheidsprogramma's alsook de instroom van vreemd kapitaal voor projecten (inclusief programma's die door emigranten in hun land van herkomst worden uitgevoerd)). Zodoende kunnen de gevolgen van de braindrain en van het verlies van de meest ondernemende leden van de samenleving worden verzacht en kan een bijdrage worden geleverd aan de duurzame ontwikkeling van het land van herkomst, wat op de lange termijn de stimulansen om te emigreren kan verminderen.

Er zij evenwel op gewezen dat de op partnerschap gebaseerde aanpak om migrantenstromen te beheersen als een onderdeel van een middellange- tot langetermijnstrategie moet worden gezien en dat het effect ervan zal verschillen afhankelijk van de situatie in de landen van herkomst.

2.2. Een gemeenschappelijk Europees asielstelsel

De Europese Raad van Tampere bevestigde dat het recht om asiel te zoeken gewaarborgd moet blijven als de hoeksteen van het beleid van de EU. Het doel van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel moet zijn de volledige toepassing van het Verdrag van Genève betreffende de status van vluchtelingen te waarborgen en ervoor te zorgen dat niemand wordt teruggestuurd naar het land van vervolging. Het Verdrag van Amsterdam schrijft de vaststelling van gemeenschappelijke maatregelen voor.

De Commissie kwam in mei 2000 met een voorstel inzake tijdelijke bescherming in geval van massale instroom van ontheemden en in september 2000 met een voorstel voor procedures in de lidstaten voor het toekennen en intrekken van de vluchtelingenstatus. Begin 2001 zal zij voorstellen doen met betrekking tot de voorwaarden voor de opvang van asielzoekers en een duidelijk en hanteerbaar stelsel voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek. De voorbereiding voor het opzetten van het Eurodac-systeem is nog niet afgerond. Voorts komen er nog voorstellen voor de onderlinge afstemming van de regels inzake de erkenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus, alsook inzake subsidiaire vormen van bescherming die eenieder die een dergelijke bescherming behoeft een passende status verlenen. In september 2000 heeft de Raad bovendien zijn goedkeuring gehecht aan het voorstel van de Commissie voor de instelling van een Europees vluchtelingenfonds ter bevordering van een evenwicht tussen de inspanningen van de verschillende lidstaten bij de opvang van vluchtelingen en ontheemden.

Op verzoek van de Raad van Tampere komt er ook een mededeling met voorstellen voor communautaire regelgeving die moet leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme, in de hele Unie geldige status voor personen aan wie asiel wordt verleend. Daarover is een afzonderlijke mededeling opgesteld die tegelijk met de onderhavige mededeling wordt ingediend en waarin de Commissie een duidelijk beeld probeert te geven van de methode en de inhoud van de maatregelen die vanaf 2004 in humanitaire opzicht moeten worden genomen⁶.

2.3 Eerlijke behandeling van derdelanders

Van wezenlijke belang voor de in Tampere overeengekomen ontwikkeling van de Europese Unie tot een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid is dat de Unie voor een eerlijke behandeling zorgt van derdelanders die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, via een integratiebeleid dat erop gericht is deze derdelanders rechten en verplichtingen te geven die vergelijkbaar zijn met die van EU-burgers.

Met het oog op het wetgevingskader dat moet worden opgezet voor de integratie van degenen die reeds op het grondgebied van de lidstaten verblijven, heeft de Commissie al voorgesteld de communautaire coördinatie van de socialezekerheidsstelsel, zoals bepaald in Verordening 1408/71 (EEG), uit te breiden tot werknemers en zelfstandigen die in een

⁶ COM(2000)427 "Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend"

lidstaat verzekerd zijn en onderdanen van derde landen zijn⁷. De Commissie heeft ook een voorstel gedaan tot wijziging van Verordening 1612/68 om de rechtspositie van gezinsleden van EU-werknemers die onderdanen van derde landen zijn, te versterken⁸. Deze voorstellen zijn echter nog in behandeling bij de Raad.

In het kader van het mandaat van Tampere zullen verdere voorstellen met betrekking tot de status van derdelanders die langdurig in een lidstaat verblijven, worden gedaan. Deze voorstellen zullen onder meer betrekking hebben op de rechten die zullen worden toegekend, de voorwaarden waaronder die status kan worden verloren, bescherming tegen uitzetting en het recht in een andere lidstaat te verblijven. Het recht van verblijf in een andere lidstaat voor degenen die langdurig in de EU verblijven zou een belangrijke mobiliteitsfactor in de arbeidsmarkt van de Unie kunnen zijn. In dit verband heeft de Commissie reeds twee voorstellen gedaan betreffende de rechten van werknemers en zelfstandigen uit derde landen die al legaal in een lidstaat zijn gevestigd, om diensten in andere lidstaten te verlenen.

De Commissie heeft in november 1999 een pakket voorstellen ter bestrijding van discriminatie ingediend. Op 29 juni 2000 heeft de Raad het eerste deel van dit uit drie delen bestaande pakket goedgekeurd: het voorstel voor een richtlijn ter bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming. De richtlijn zal van toepassing zijn op het gebied van werkgelegenheid, opleiding, sociale bescherming (met inbegrip van gezondheidszorg en sociale zekerheid), onderwijs en de toegang tot goederen en diensten, inclusief huisvesting⁹.

Op 17 oktober 2000 werd in de Raad een politiek akkoord bereikt over het tweede deel, het voorstel van de Commissie voor een actieprogramma tegen discriminatie. Het programma gaat van start op 1 januari 2001 en heeft een looptijd van zes jaar. Er wordt een budget van bijna 100 miljoen € beschikbaar gesteld voor activiteiten ter bestrijding van discriminatie op grond van ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid. De activiteiten moeten worden geconcentreerd op: (i) analyse van de discriminatie in de lidstaten en evaluatie van de methoden om die te bestrijden, (ii) verhoging van de capaciteit van verenigingen die discriminatie bestrijden via transnationale uitwisselingen en basisfinanciering van NGO's, (iii) bewustmaking inzake discriminatie en de maatregelen om die in de EU te bestrijden. De Raad heeft ook overeenstemming bereikt over het derde deel van het antidiscrimatiepakket: het voorstel van de Commissie voor een kaderrichtlijn ter bestrijding van discriminatie in werkgelegenheid op grond van godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid¹⁰.

In de bepalingen van het Verdrag van Amsterdam over politieke en justitiële samenwerking in strafzaken wordt uitdrukkelijk gezegd dat de Unie maatregelen zal nemen ter voorkoming en bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat als een van de eerste doelstellingen van haar inspanningen om een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand te brengen. In 1996 hechtte de Raad zijn goedkeuring aan een gemeenschappelijk optreden ter vergemakkelijking van daadwerkelijke justitiële samenwerking tussen de lidstaten met de bedoeling het degenen die zich schuldig maken aan racisme en vreemdelingenhaat, onmogelijk te maken van de verschillen tussen de

⁷ COM(97)561 def. van 12.11.1997

⁸ COM(98)394 van 22.07.1998

⁹ Richtlijn 2000/43, PB L 180 van 17.07.2000

¹⁰ COM(1999)565 (def.)

wetgevingen van de lidstaten te profiteren om aan het gerecht te ontsnappen. De Commissie zal in het licht van de evaluatie van het gemeenschappelijk optreden die eind 2000 moet worden ingediend, overeenkomstig artikel 29 van het Verdrag met een voorstel komen voor een kaderbesluit tot intensivering van de justitiële samenwerking op het gebied van racismebestrijding. Dit initiatief zal onder meer betrekking hebben op de verspreiding van dit soort criminaliteit op internet.

Op het gebied van de voorwaarden voor toelating en verblijf was het eerste initiatief van de Commissie sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam een ontwerprichtlijn inzake het recht op gezinshereniging¹¹. Deze keuze was om verschillende redenen gerechtvaardigd: ten eerste wordt gezinshereniging niet enkel door nationale wetten geregeld, aangezien er talrijke internationale en regionale instrumenten zijn die ter zake voorschriften of beginselen vastleggen; ten tweede is gezinshereniging de afgelopen twintig jaar een van de belangrijkste immigratiefactoren geweest; ten derde is gezinshereniging een wezenlijk onderdeel van de integratie van personen die al zijn toegelaten; ten vierde is gezinshereniging sinds 1991 een prioriteit voor de Raad. Hieruit blijkt de overtuiging van de Commissie dat de succesvolle integratie van derdelanders in het belang van de economische en sociale samenhang een van de grootste uitdagingen is waarvoor de EU zich op het gebied van het immigratiebeleid gesteld ziet. De vestiging van stabiele gezinsgemeenschappen zorgt ervoor dat migranten ten volle kunnen bijdragen aan hun nieuwe samenleving.

Het voorstel stelt een voorwaardelijk recht op gezinshereniging in ten behoeve van onderdanen van derde landen. Het laat derdelanders die aan bepaalde criteria voldoen, toe zich met de leden van hun kerngezin te herenigen, of zelfs, in welbepaalde gevallen, met andere leden van hun familie in ruimere zin. In het voorstel worden ook een aantal rechten omschreven die aan gezinsleden moeten worden toegekend. Nadat zij het advies van het Europees Parlement had ontvangen, heeft de Commissie een gewijzigd voorstel voor een richtlijn goedgekeurd dat momenteel in behandeling is bij de Raad.

Tenslotte is er het Handvest van de grondrechten, dat in december 2000 moet worden goedgekeurd en een aantal beginselen omvat die wegens de universaliteit van bepaalde rechten van toepassing zullen zijn op onderdanen van derde landen. Dit is van bijzonder belang voor een aantal sociale rechten, zoals bescherming tegen ongerechtvaardigd ontslag en de toepassing van nationale en communautaire wetten inzake arbeidsvoorwaarden. Het Handvest houdt, onder de voorwaarden vastgesteld in het Verdrag van Amsterdam, ook de mogelijkheid van vrij verkeer en verblijf in voor derdelanders die legaal in een lidstaat verblijven.

2.4. Beheersing van migratiestromen

De Europese Raad in Tampere beklemtoonde dat bij de beheersing of regeling van migratiestromen van een alomvattende aanpak moet worden uitgegaan, met aandacht voor politieke, mensenrechten- en ontwikkelingsvraagstukken, en dat de landen van herkomst en doorreis erbij moeten worden betrokken.

De Raad beklemtoonde dat bij de regeling van de migratiestromen een intensieve dialoog tussen de landen van opvang, van doorreis en van herkomst en de migranten zelf moet plaatsvinden. Een belangrijke rol is daarin weggelegd voor voorlichtingscampagnes

¹¹ PB C 116 E van 24.04.2000 en gewijzigde versie COM(2000)624

waardoor potentiële migranten op de hoogte kunnen worden gebracht van de mogelijkheden tot legale immigratie, van wat zij in het land van bestemming kunnen verwachten en van de gevaren van illegale migratie en mensenhandel. De Raad drong erop aan meer vaart te zetten achter de ontwikkeling van een gemeenschappelijk visumbeleid voor de EU, in combinatie met maatregelen om vervalsing en bedrieglijk gebruik van reisdocumenten tegen te gaan.

Een doeltreffende beheersing van de migratiestromen is onmogelijk zonder controle en moet worden gepaard aan maatregelen om de migratiebewegingen te regelen. Hiertoe is actie in alle fasen van de verplaatsing van personen nodig, om enerzijds de legale kanalen voor toelating van migranten en voor degenen die om humanitaire redenen bescherming zoeken, te vrijwaren en anderzijds illegale immigratie te bestrijden. Een coherente en gecoördineerde aanpak van illegale immigratie dient een wezenlijk onderdeel van een opener immigratiebeleid op Europees niveau te zijn. Illegale immigratie is een aaneenschakeling van verschillende fasen, die elk afzonderlijk stelselmatig moeten worden aangepakt met specifieke maatregelen, waaronder: acties in landen van herkomst en doorreis; politieke samenwerking om de kennis over mensenhandeloperaties, die uiteraard internationaal zijn, samen te voegen; acties op de plaats van binnenkomst met inbegrip van grenscontroles en visumbeleid, wetgeving tegen mensenhandelaars, hulp voor slachtoffers en humane repatriëring.

Een aspect van het regelgevingsproces waaraan meer prioriteit moet worden gegeven, is de vrijwillige terugkeer van personen aan wie toegang tot een lidstaat is geweigerd of die niet langer het recht hebben in de EU te blijven. In gevallen waarin oproepen om vrijwillige terugkeer geen effect hebben, moet de integriteit van het Europees immigratiebeleid uiteindelijk worden gewaarborgd door gedwongen terugkeer. De waardevolste instrumenten om terugkeer te vergemakkelijken zijn terugnameovereenkomsten. Daarnaast zal de Commissie voorstellen doen voor de uitwerking van gemeenschappelijke normen voor verwijderingsbesluiten, opsluiting en uitzetting, die zowel doeltreffend als humaan moeten zijn.

3. NAAR EEN COMMUNAUTAIR IMMIGRATIEBELEID

3.1. Gevolgen van het bestaande immigratiebeleid

Immigratie naar de EU kan in drie grote categorieën worden ingedeeld: op humanitaire overwegingen gebaseerde immigratie, gezinshereniging en door economische krachten en marktmechanismen gestuurde immigratie.

Humanitaire immigratie: alle lidstaten hebben het Verdrag van Genève van 1951 betreffende de status van vluchtelingen ondertekend en houden zich aan de beginselen ervan. Dit verdrag bepaalt dat toegang tot werk een uit de status van vluchteling voortvloeiend rechtstreeks individueel recht is, dat niet afhankelijk kan worden gemaakt van toetsing aan economische behoeften. Op de Raad in Tampere is een programma voor de coördinatie van de aanpak van de EU van humanitaire immigratie overeengekomen, dat verder ten uitvoer zal worden gelegd zoals uiteengezet in het scorebord (zie punt 2.2.2).

Gezinshereniging: alle lidstaten staan, zij het aan de hand van verschillende criteria, gezinsleden toe zich bij migranten te voegen die al legaal op hun grondgebied verblijven. Een richtlijn om de nationale wetgevingen op dit gebied te coördineren wordt momenteel besproken in de Raad (zie punt 2.2.3).

Maar in deze mededeling gaat het in de eerste plaats om de derde categorie: **economische migratie**, die zoals gezegd sinds de jaren '70 vrijwel nul bedraagt, en die niet aansluit bij de gunstige economische situatie in de EU. Veel economische migranten zagen zich gedwongen hetzij via asielprocedures toegang te zoeken hetzij illegaal binnen te komen. Hierdoor kan niet adequaat op arbeidsmarktbehoeften worden gereageerd en worden goed georganiseerde mensenhandelaars en gewetenloze werkgevers bovendien in de kaart gespeeld. Daarnaast is er een aanzienlijke illegale immigratie in de EU die door Europol op 500.000 personen per jaar wordt geraamd, van wie er velen als zwartwerkers in dienst worden genomen. Gezien de aantallen waar het om gaat en de praktische problemen die het terugsturen van mensen naar de landen waar zij vandaan komen stelt, hebben verschillende lidstaten hun toevlucht genomen tot regularisatie- of amnestiemaatregelen. Het totale aantal personen dat op die manier sinds de jaren '70 toelating heeft gekregen om legaal in het land te blijven, wordt op ongeveer 1,8 miljoen geraamd¹².

Op het niveau van de EU bestaan al wel procedures om het beleid op een aantal gebieden te coördineren met de bedoeling de werking van de interne markt te vergemakkelijken (inzonderheid het vrije verkeer van goederen, kapitaal, diensten, EU-werknemers en andere burgers), maar er is nog niet voldoende aandacht besteed aan de rol van derdelanders in de EU-arbeidsmarkt noch aan de behoefte aan flankerende maatregelen ter ondersteuning van de integratie van huidige en toekomstige migranten.

3.2. Naar een nieuwe aanpak van immigratie

Uit de analyse van de huidige situatie op het gebied van migratiestromen in de EU blijkt dat er in alle lidstaten moet worden overgestapt op een andere, flexibelere, gemeenschappelijke aanpak van legale immigratie. Een dergelijk pro-actief immigratiebeleid moet berusten op het inzicht dat de migratorische druk zal aanhouden en dat geregelde immigratie zowel voor de EU als voor de migranten zelf en hun landen van herkomst voordelen kan hebben. Een aantal lidstaten is al begonnen met openstellen van kanalen voor immigratie uit economische motieven, om te voorzien in dringende behoeften aan zowel geschoolde als ongeschoolde werknemers. Gezien de huidige economische en arbeidsmarktsituatie vindt de Commissie dat het nu tijd is om de behoeften voor de EU in haar geheel op de langere termijn te onderzoeken, te ramen in hoeverre daarin met het bestaande potentieel kan worden voorzien en een middellangetermijnbeleid vast te stellen voor de toelating van derdelanders met de bedoeling de vastgestelde tekorten geleidelijk en gecontroleerd aan te vullen.

Veel van de elementen van een dergelijk beleid waren reeds vervat in de mededeling van 1994 over immigratie- en asielbeleid, maar in de huidige aanpak moet ook rekening worden gehouden met de veranderende aard van de migratie zelf, die niet langer een éénrichtingsstroom is maar een veel flexibeler bewegingsproces tussen landen is geworden. Over de hele wereld verspreid veranderen migratiebewegingen van richting, nemen zij toe of af afhankelijk van de economische en demografische ontwikkelingen in de gastlanden en in de landen van herkomst. Om de migrantenstromen succesvol te regelen en de illegale immigratie te verminderen, moet de EU, rekening houdend met alle verschillende, onderling verbonden aspecten van het migratiesysteem, een gecoördineerde

¹² "Regularisations of illegal immigrants in the European Union", Academisch netwerk voor juridische studies over immigratie- en asielrecht in Europa, onder supervisie van Philippe de Bruycker, Collectie van de rechtsfaculteit, Université Libre de Bruxelles, 2000

aanpak vaststellen en in een hecht partnerschap met de landen van herkomst en doorreis werken.

De voordelen van een opener en transparanter beleid ten aanzien van migratiebewegingen zouden, in combinatie met een gecoördineerd beleid om de emigratie bevorderende factoren in de landen van herkomst te verminderen en meer inspanningen om toe te zien op de naleving van de arbeidswetgeving in de lidstaten, ook kunnen bijdragen tot een vermindering van de illegale immigratie, in het bijzonder de ergste vormen daarvan: mensensmokkel en mensenhandel. De lidstaten zullen beter in staat zijn om het probleem van illegale migratie aan te pakken als zij beschikken over een breed scala van beleidsinstrumenten ter beheersing van de migratie, die verder gaan dan maatregelen om het beweerde of reële misbruik van hun asielsystemen te beteugelen. Door het op legale toelating gerichte beleid open te stellen voor arbeidsmigratie, zal dit misbruik echter niet volledig worden voorkomen. Er zullen tegelijkertijd passende maatregelen tegen mensensmokkel moeten worden genomen en doeltreffende asiolverleningsstelsels moeten worden ingevoerd waarmee vluchtelingen snel en correct als zodanig kunnen worden herkend, zodat zowel de bescherming van de vluchtelingen als de immigratiecontrole gewaarborgd zijn.

Er zij op gewezen dat dergelijke strategieën niet betekenen dat de EU een beleid van vervangingsmigratie, zoals voorgesteld in het VN-rapport over vervangingsmigratie, vaststelt als een mogelijk scenario om de afname van de bevolking tegen te gaan¹³. Deze strategieën vormen veeleer een gecontroleerde aanpak die berust op een gezamenlijke evaluatie van de economische en demografische ontwikkelingen in de Unie en van de situatie in de landen van herkomst, en die tevens rekening houdt met de opvangcapaciteit.

Door het vraagstuk van de arbeidsmigratie een plaats te geven in de discussie over de ontwikkeling van het economisch en sociaal beleid voor de EU, zou men ook de kans krijgen om een krachtiger beleid te voeren ter bestrijding van illegaal werk en de economische uitbuiting van migranten, die een voedingsbodem voor oneerlijke concurrentie in de Unie vormen. Een logische consequentie van een economisch immigratiebeleid is dat er ook meer inspanningen moeten worden gedaan om ervoor te zorgen dat de werkgevers zich ten aanzien van derdelanders aan de bestaande arbeidswetgeving houden. Gelijke behandeling op het gebied van lonen en arbeidsvoorwaarden is niet alleen in het belang van de migranten, maar ook in het belang van de maatschappij, omdat zowel de migranten als de maatschappij dan ten volle profiteren van de bijdrage die migranten leveren aan het economisch en sociaal leven.

Gezien de verschillen die er tussen de lidstaten bestaan ten aanzien van de banden met de landen van herkomst, opvangcapaciteit, ontwikkeling van integratiebeleid en arbeidsmarktbehoeften, denkt de Commissie dat een geregeld immigratiebeleid het best kan worden bereikt door op het niveau van de EU een algemeen kader te scheppen met gemeenschappelijke normen en procedures en een mechanisme om doelstellingen en indicatieve streefcijfers vast te stellen. Binnen dat kader kunnen de lidstaten dan nationaal beleid opstellen en uitvoeren.

¹³ “Replacement Migration: is it a solution to declining and ageing populations?” Population Division, Department of Economic and Social Affairs, VN-Secretariaat, 21 maart 2000 (ESA/P/WP.160)

3.3. Kader voor een immigratiebeleid van de EU

In een communautair immigratiebeleid moet altijd rekening worden gehouden met de verschillende soorten migratie – humanitaire migratie, gezinshereniging en economische migratie – en met de gevolgen voor de landen van herkomst en de gastlanden in het algemeen. Voorts moet dit beleid ook een antwoord vormen op de moeilijke politieke debatten die in sommige landen plaatsvinden en zal er sterk politiek leiderschap nodig zijn om de publieke opinie te helpen vormen. Zo'n beleid dat alle soorten migratie bestrijkt, moet uitgaan van een geïntegreerde aanpak, waarin rekening wordt gehouden met de voordelen van diversiteit in de samenleving, de behoefte aan een evenwichtig kader van rechten en verplichtingen voor derdelanders die in de Unie verblijven, het belang van integratiebevordering, en de gevolgen voor de arbeidsmarkt. Dit beleid moet worden uitgewerkt in een nieuw kader voor samenwerking op Gemeenschapsniveau, dat berust op samenwerking, uitwisseling van informatie en verslaglegging en dat door de Commissie wordt gecoördineerd.

Toelating in de EU om humanitaire redenen zal worden gehandhaafd, volledig in overeenstemming met de internationale verplichtingen van de lidstaten om vluchtelingen, asielzoekers en personen die tijdelijke bescherming behoeven, te beschermen. Het programma om een gemeenschappelijk Europees asielstelsel te ontwikkelen, zoals uiteengezet in punt 2.2, wordt voortgezet. Hoewel veel personen die om humanitaire redenen in de EU worden toegelaten, naar hun land van herkomst terugkeren als de situatie daar verandert, zou in de discussie over het aantal economische migranten waaraan in verschillende sectoren behoefte bestaat, rekening moeten worden gehouden met de aantallen personen die onder internationale bescherming staan, omdat er dan beter gebruik zou kunnen worden gemaakt van hun vaardigheden en die van hun gezinsleden die in de EU worden toegelaten en daar ook op de arbeidsmarkt zullen komen.

Toelating voor economische migranten moet duidelijk worden afgestemd op de behoeften van de markt, in het bijzonder aan zeer hoog geschoolden, of aan lager geschoolden of ongeschoolden, of seizoenarbeiders. Het toelatingsbeleid voor economische migranten moet de EU in staat stellen snel en doeltreffend te reageren op arbeidsmarktbehoeften op nationaal, regionaal en lokaal niveau, rekening houdend met de complexe en snel veranderende aard van deze behoeften en bijgevolg met de behoefte aan meer mobiliteit tussen de lidstaten wat binnenkomende migranten betreft. Dit beleid moet ook in overeenstemming zijn met de relevante bepalingen van de bestaande communautaire wetgeving en bestaande bilaterale en multilaterale overeenkomsten tussen de Gemeenschap of de Gemeenschap en haar lidstaten enerzijds, en derde landen anderzijds¹⁴.

Het beginsel dat ten grondslag moet liggen aan het immigratiebeleid van de EU is dat toegelaten personen in grote lijnen dezelfde **rechten en verplichtingen** als EU-onderdanen moeten hebben, maar dat deze mettertijd kunnen toenemen en gebonden kunnen zijn aan

¹⁴ Daarbij moet met name worden gedacht aan de Algemene overeenkomst inzake de handel in diensten (GATS), bij welke de EG en haar lidstaten zich ertoe hebben verbonden derdelanders toe te staan economische activiteiten te ontplooiën in de EU, volgens regelingen waarbij natuurlijke personen aanwezig mogen zijn, in bepaalde gevallen zonder dat een economische noodzakelijkheidstest voor het verlenen van bepaalde diensten wordt vereist

de lengte van het verblijf die is vastgelegd in de voorwaarden voor hun binnenkomst¹⁵. De Commissie heeft al voorstellen ingediend betreffende het recht van derdelanders die legaal in een lidstaat zijn gevestigd, om diensten te verrichten in de EU¹⁶. De overeenkomstig artikel 13 van het Verdrag van Amsterdam te nemen maatregelen om racisme en vreemdelingenhaat te bestrijden moeten worden doorgezet en **maatregelen om migranten te integreren** in onze samenlevingen moeten dan ook als een logische consequentie van het toelatingsbeleid worden gezien. Tegelijkertijd moet de strijd tegen **illegale immigratie** worden opgevoerd en daarbij moet prioriteit worden gegeven aan de bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel.

Tenslotte moet dit beleid in **partnerschap met de landen van herkomst en doorreis** worden uitgewerkt en uitgevoerd.

3.4. Toelating van migranten

3.4.1. *Raming van passende immigratieniveaus*

Omdat de evaluatie van economische behoeften een verre van eenvoudig zaak is, is het niet de bedoeling met gedetailleerde Europese doelstellingen te werken. De verantwoordelijkheid om te beslissen over de behoefte aan verschillende categorieën migrerende arbeidskrachten moet bij de lidstaten blijven berusten. Er zou wel een nieuw, op samenwerking, uitwisseling van informatie en verslaglegging gebaseerd proces worden ingesteld.

In zo'n scenario zouden de lidstaten kunnen worden verzocht periodieke verslagen in twee delen op te stellen. In het eerste deel zouden zij een overzicht moeten geven van de ontwikkeling en de algemene gevolgen van hun immigratiebeleid in de afgelopen periode, met inbegrip van de aantallen derdelanders die in de verschillende categorieën zijn toegelaten en hun situatie op de arbeidsmarkt. In het tweede deel zouden zij hun toekomstplannen inzake immigratie moeten ontvouwen, met inbegrip van een raming van het aantal arbeidsmigranten dat zij wensen toe te laten, met vermelding van de vaardigheidsniveaus. Omdat veranderende economische behoeften een flexibele aanpak vereisen, lijkt het ondoenlijk met quota te werken en krijgt een systeem van indicatieve streefcijfers de voorkeur. Dit zou nauw zijn gekoppeld aan de behoeften van de arbeidsmarkt, maar zou ook rekening moeten houden met bestaande overeenkomsten met landen van herkomst en een reeks andere factoren (bijvoorbeeld acceptatie door de bevolking van bijkomende migrerende werknemers in het betrokken land, de voor opvang en integratie beschikbare middelen, de mogelijkheden inzake sociale en culturele aanpassing enzovoort).

Bij de opstelling van deze verslagen zouden de lidstaten breed overleg moeten plegen en nauw samen moeten werken met de sociale partners, regionale en plaatselijke autoriteiten en alle andere partijen die bij de integratie van migranten betrokken zijn. De verslagen zouden volgens een onderling afgesproken structuur moeten worden opgesteld om de Commissie in staat te stellen een samenvatting te maken die zij aan de Raad kan voorleggen. Na de bespreking ervan zou de Raad dan de beginselen vaststellen van de gemeenschappelijke aanpak die in de komende periode ten uitvoer moet worden gelegd. In

¹⁵ Dit is al het geval voor de arbeidswetgeving voor onderdanen van bepaalde derde landen, bijvoorbeeld Turkije, Marokko en de landen van Midden- en Oost-Europa (LMOE), in het kader van de specifieke associatie- of samenwerkingsovereenkomsten die de EU met de betrokken landen heeft gesloten.

¹⁶ COM(1999)3 def., 27.01.1999

dit proces zouden Commissie en Raad rekening moeten houden met de vorderingen bij de uitvoering van de Europese werkgelegenheidsstrategie en het effect daarvan op de arbeidsmarkten in de Unie. De Commissie zou instaan voor regelmatig toezicht op en evaluatie van het beleid, met inbegrip van de uitwerking ervan in de landen van herkomst.

3.4.2. *Vaststelling van een gemeenschappelijk wettelijk kader voor toelating*

Zoals aangekondigd in het scorebord, zal de Commissie begin volgend jaar met voorstellen voor richtlijnen komen betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf in de EU voor derdelanders, om er als werknemer, zelfstandige of vrijwilliger te werken, te studeren of een beroepsopleiding te volgen. De Commissie heeft al vergelijkende studies gefinancierd betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van derdelanders, die een algemeen beeld geven van de wetgeving en de praktijken in de lidstaten.

De Commissie wil met haar voorstellen een samenhangend wettelijk kader tot stand brengen waarin rekening wordt gehouden met de concepten die reeds met succes zijn toegepast in de lidstaten. In dit kader zouden de toe te passen basisvoorwaarden en -procedures worden vastgelegd, terwijl het aan iedere lidstaat zou worden overgelaten aan de hand van de in de richtlijnen aangegeven criteria *nationale maatregelen* betreffende de toelating van derdelanders aan te nemen. De Commissie zal de voorstellen pas na voorafgaand overleg met de lidstaten, de sociale partners en niet-gouvernementele organisaties goedkeuren. Deze kaderaanpak zal op de volgende beginselen berusten:

Doorzichtigheid en redelijkheid – er moeten duidelijke voorwaarden worden vastgesteld waaronder derdelanders in de EU binnen mogen komen en verblijven als werknemer of zelfstandige, hun rechten en verplichtingen moeten worden omschreven en er moet voor worden gezorgd dat zij toegang tot deze informatie krijgen en dat er mechanismen worden ingesteld om op een eerlijke toepassing toe te zien. Dit zou onder meer kunnen betekenen dat er bepalingen worden vastgesteld om een snelle besluitvorming over individuele toelatingsverzoeken te vergemakkelijken, in het belang van de sollicitant en van het bedrijf dat hem in dienst wil nemen, op basis van objectieve en verifieerbare criteria. Een algemene bepaling over *toegang tot informatie* zou de doorzichtigheid veel verbeteren.

Differentiatie van de rechten naargelang van de duur van het verblijf – Het beginsel dat de duur van het verblijf van invloed is op de rechten van de betrokken persoon heeft een lange traditie in de lidstaten en er wordt ook naar verwezen in de conclusies van Tampere. Om te kunnen reageren op de behoeften van de arbeidsmarkt moet bovendien de toelating worden vergemakkelijkt voor een breed scala van zowel geschoolde als ongeschoolde werknemers en moet een snel en flexibel antwoord mogelijk zijn. De situatie van studenten kan misschien afzonderlijk worden bekeken, met speciale regelingen om derdelanders die verschillende jaren in de EU hebben gestudeerd, gemakkelijker toegang te geven tot de arbeidsmarkt van de EU. Het is evenwel duidelijk dat migranten met het oog op een succesvolle integratie in de samenleving vanaf hun aankomst over een aantal basisrechten moeten beschikken. De Gemeenschap moet nagaan hoe deze basisrechten, afhankelijk van de duur van het verblijf, kunnen worden uitgebreid, zodat min of meer vergelijkbare regelingen in de hele Unie kunnen worden ingesteld.

De EU-wetgeving moet derhalve voorzien in een **flexibel** algemeen stelsel op basis van een beperkt aantal statussen, dat de toelating van economische migranten **vergemakkelijkt** in plaats van bemoeilijkt. De bedoeling moet zijn een zekerheid biedende rechtspositie te bieden aan tijdelijke werknemers die voornemens zijn naar hun land van herkomst terug te keren, maar tegelijkertijd een weg te openen die uiteindelijk naar een permanente status

leidt voor degenen die wensen te blijven en die aan bepaalde criteria voldoen. Een mogelijke optie zou zijn aanvankelijk een tijdelijke werkvergunning te verlenen – met speciale regelingen voor bepaalde soorten werknemers, bijvoorbeeld seizoenarbeiders, grensarbeiders, uitgezonden. Deze vergunning zou hernieuwbaar kunnen zijn en vervolgens, na een nader te bepalen aantal jaren, door een permanente werkvergunning kunnen worden vervangen, met de mogelijkheid om na een bepaalde periode een langdurige verblijfsstatus te verkrijgen. Er zou overeenstemming moeten zijn over de rechten en verplichtingen in ieder van die stadia. Deze zouden gebaseerd moeten zijn op het beginsel van gelijke behandeling van migranten en eigen onderdanen, en stapsgewijs moeten toenemen tot die van degenen die langdurig in de EU verblijven. Uitgaande van de “beste praktijken” zouden de details van het stelsel moeten worden uitgewerkt in nauw overleg met de lidstaten, die verantwoordelijk zouden zijn voor de implementatie van het nationale toelatingsbeleid binnen het algemene kader.

Aanvraag- en evaluatieprocedures – De aanvraagprocedures moeten duidelijk en **eenvoudig** zijn. Door ze in het land van herkomst van start te laten gaan in samenwerking met regeringen, internationale instellingen, NGO's, regionale en lokale autoriteiten zou de doeltreffendheid van de controleprocedures, de transparantie van de procedures en de voor potentiële migranten beschikbare informatie kunnen worden verbeterd, terwijl tegelijkertijd het recht van de werkgever om te kiezen zou worden gerespecteerd. Er wordt wel van uitgegaan dat veel potentiële arbeidsmigranten zich voor een baan zullen aanbieden nadat zij al om een andere reden in een lidstaat zijn toegelaten. Een visum voor werkzoekenden zou een middel kunnen zijn om deze praktijk in de hand te houden en er toezicht op uit te oefenen.

Om de **beschikbaarheid van informatie** te verbeteren zou er meer gebruik kunnen worden gemaakt van de nieuwe communicatietechnologie om informatie te verstrekken over vacatures, arbeidsvoorwaarden, enzovoort. Er zou een Europese infopost (bijvoorbeeld een website) kunnen worden ingesteld, waar volledige informatie beschikbaar zou worden gesteld over de toelating van derdelanders in elk van de lidstaten, met contactadressen en verdere gegevens over de nationale autoriteiten die bevoegd zijn om overeenkomstig de richtlijnen vergunningsaanvragen te behandelen. Ook zou kunnen worden overwogen een speciaal visum voor werkzoekenden uit derde landen in te voeren.

Om het Europese bedrijfsleven, en vooral het midden- en kleinbedrijf, in staat te stellen, mits er een reële behoefte bestaat, succesvol en snel werknemers uit derde landen aan te trekken, hebben de werkgevers een praktisch instrument nodig om aan te tonen dat er op de EU-arbeidsmarkt een concreet tekort bestaat. Om dit probleem op te lossen zou men bijvoorbeeld kunnen vastleggen dat aan het “economische-noodzakelijkheids criterium” geacht wordt te zijn voldaan als een specifieke vacature via de arbeidsbureaus van verschillende lidstaten gedurende een bepaalde periode is bekendgemaakt (bijvoorbeeld via het netwerk van het Europese arbeidsbureau EURES) en er onder de sollicitanten uit de EU (of bepaalde uit hoofde van internationale overeenkomsten bevoorrechte personen) geen geschikte kandidaat is gevonden¹⁷.

¹⁷ Specifieke gevallen zoals bedoeld in de GATS-overeenkomst: uitgezonden, zakenlieden op bezoek en dienstverstrekking van buiten de EU.

3.5. Integratie van derdelanders

De Europese Raad in Tampere heeft het belang van een eerlijke behandeling van derdelanders beklemtoond. Het migratiebeleid van de EU moet derhalve maatregelen omvatten om ervoor te zorgen dat aan de migranten levens- en arbeidsvoorwaarden worden geboden die vergelijkbaar zijn met die van de eigen onderdanen. Indien niet de nodige middelen beschikbaar worden gesteld om voor een succesvolle integratie van deze migranten en hun gezinnen te zorgen, zullen de sociale problemen op langere termijn alleen maar verergeren, wat tot uitsluiting en daarmee samenhangende problemen zoals criminaliteit kan leiden. Hoewel veel legale migranten succesvol zijn geïntegreerd en een belangrijke bijdrage leveren aan de economische en sociale ontwikkeling van hun gastland, worden toch onevenredig veel migranten getroffen door sociale uitsluiting en zijn zij vaak het slachtoffer van racisme en vreemdelingenhaat. Het wettelijk kader en andere door de Commissie voorgestelde acties ter bestrijding van discriminatie en vreemdelingenhaat zullen moeten worden aangevuld met specifieke integratieprogramma's op nationaal, regionaal en lokaal niveau. In haar voorstellen voor 2001 verzoekt de Commissie, in haar nieuwe werkgelegenheidsrichtsnoer 7, de lidstaten om in te spelen op de behoeften van minder begunstigde groepen, met inbegrip van migrerende werknemers die al in de Unie verblijven, wat betreft hun integratie in de arbeidsmarkt en om, rekening houdend met de nationale situatie, nationale doelstellingen op dit gebied vast te stellen¹⁸.

Daarnaast is het echter van wezenlijk belang dat ervoor wordt gezorgd dat immigranten zich welkom voelen in de samenleving en dat wordt ingezien dat integratie een tweerichtingsproces is waarbij zowel de immigrant als de samenleving van het gastland zich moeten aanpassen. De Europese Unie is van nature een pluralistische samenleving, die rijk is aan een grote verscheidenheid van culturele en sociale tradities. Die verscheidenheid zal in de toekomst zelfs nog groter worden. Er moet derhalve respect zijn voor culturele en sociale verschillen, maar ook voor onze gedeelde grondbeginselen en waarden: respect voor de mensenrechten en de menselijke waardigheid, waardering voor pluralisme en erkenning van het besef dat het lidmaatschap van een samenleving is gebaseerd op een reeks rechten maar ook een aantal verantwoordelijkheden meebrengt voor alle leden van die samenleving, ongeacht of het om eigen onderdanen dan wel migranten gaat. In een maatschappij waar gelijkheid op het gebied van arbeidsvoorwaarden en toegang tot diensten geldt en politieke en burgerrechten worden verleend aan migranten die langdurig in de EU verblijven, ontstaan dergelijke verantwoordelijkheden vanzelf en wordt de integratie bevorderd. Door hun inspanningen om ervoor te zorgen dat de werkgevers zich ten aanzien van derdelanders aan de bepalingen van de arbeidswetgeving houden, te coördineren, zouden de lidstaten een grote bijdrage leveren aan het integratieproces, dat van bijzonder groot belang zal zijn bij het aantrekken van migranten voor banen voor hooggeschoolden, waarvoor een wereldwijde concurrentie op gang is gekomen. De Commissie heeft ter zake al voorstellen ingediend betreffende de rechten van uit derde landen afkomstige werknemers en zelfstandigen die legaal in een lidstaat zijn gevestigd, om vrij diensten te verlenen in de EU.

Het Handvest van de grondrechten zou als referentie kunnen dienen voor de ontwikkeling van een bepaalde vorm van burgerschap voor derdelanders in een bepaalde lidstaat (met onder meer een gemeenschappelijk pakket basisrechten en verplichtingen). Voor veel migranten zou de mogelijkheid om een dergelijk burgerschap na een minimum aantal jaren

¹⁸ Gewijzigd voorstel voor een besluit van de Raad betreffende richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten in 2001

te verwerven voldoende garantie kunnen zijn om zich succesvol in de samenleving te vestigen, of een eerste stap zijn in het proces om de nationaliteit van de betrokken lidstaat te verkrijgen.

Een succesvol integratiebeleid moet zo spoedig mogelijk na de toelating beginnen te lopen en op een hecht partnerschap tussen de migranten en de samenleving van het gastland berusten. De politieke leiders moeten het klimaat creëren dat nodig is voor de acceptatie van de diversiteit waarin het integratiebeleid verankerd moet zijn. Ter bevordering van de integratie zouden er voor alle nieuwe migranten vestigingspakketten kunnen worden samengesteld die zijn toegesneden op hun individuele behoeften (taalcursussen, informatie over politieke en sociale structuren, toegang tot diensten enzovoort, met bijzondere aandacht voor de behoeften van migrantenvrouwen en -kinderen). Daarbij mag echter niet uit het oog worden verloren dat integratie een langetermijnproces is en dat er speciale aandacht moet worden besteed aan de migranten van de tweede generatie, met inbegrip van degenen die in de EU zijn geboren, om te voorkomen dat problemen tot sociale uitsluiting en criminaliteit leiden. In dit verband zouden vrouwen en het gezin een centrale plaats moeten krijgen in het integratiebeleid.

De eerste verantwoordelijkheid voor integratie ligt bij de lidstaten, maar de overheid moet deze verantwoordelijkheid delen met de burgermaatschappij, met name op het lokale niveau, waar de integratiemaatregelen in praktijk moeten worden gebracht. De sleutel tot succes zijn maatregelen op microniveau die zijn gebaseerd op partnerschappen tussen de vele partijen die erbij moeten worden betrokken: regionale en lokale autoriteiten en hun politieke leiders, in het bijzonder die van de grotere steden waar zich veel migranten vestigen, mensen uit het onderwijs, de gezondheidszorg, het maatschappelijk werk, de politie en de media, de sociale partners, niet-gouvernementele organisaties, en de migranten zelf en hun verenigingen. Elk van deze partijen heeft een rol te spelen in de uitwerking en implementatie van de integratieprogramma's, waarvoor voldoende middelen beschikbaar moeten worden gesteld.

Bij zo'n horizontale aanpak is coördinatie op nationaal en lokaal niveau vereist en de EU zou daaraan een bijdrage kunnen leveren door een pedagogische strategie te ontwikkelen, de uitwisseling van informatie en goede praktijken te bevorderen, vooral op lokaal niveau, en richtsnoeren of gemeenschappelijke normen voor integratiemaatregelen uit te werken. Er zou een communautair actieprogramma kunnen worden ontwikkeld ter bevordering van de integratie van derdelanders, met de bedoeling meer inzicht te krijgen in de betrokken vraagstukken door middel van de evaluatie van praktijken, de ontwikkeling van standaarden en andere indicatoren, bevordering van de dialoog tussen de betrokken partijen, ondersteuning van de Europese netwerken en bevordering van bewustmakingsacties.

3.6. Informatie, onderzoek en controle

Er is meer informatie nodig over stromen en patronen van de migratie naar en uit de EU, inclusief illegale immigratie, de rol van migranten op de arbeidsmarkt en het effect van migratie (met inbegrip van sociale, culturele en politieke aspecten) op de EU en de landen van herkomst en doorreis. Het EU-immigratiebeleid zelf moet op de voet worden gevolgd en geëvalueerd. Inspanningen om de vergelijkbaarheid van de migratiestatistieken te verbeteren en vergelijkend onderzoek naar migratie te steunen, moeten worden voortgezet. En zoals al door het Europees Parlement is voorgesteld, moet worden overwogen de bestaande onderzoeks- en datanetwerken te versterken, en tevens een Europees perspectief toe te voegen. Een dergelijk Europees netwerk zou de huidige activiteiten in de

verschillende lidstaten kunnen coördineren en nieuw onderzoek zowel in de EU als in de landen van herkomst kunnen bevorderen.

De Commissie is zich ervan bewust dat de verzameling en analyse van statistieken over migratie en asiel moeten worden verbeterd en zal actief deelnemen aan de lopende discussie over de manier waarop dat het best kan gebeuren. In dit verband zal er aandacht worden geschonken aan de vaststelling van een wettelijke basis voor het verzamelen en analyseren van statistische gegevens op deze gebieden.

4. CONCLUSIES EN FOLLOW-UP

De implementatie van het mandaat van Tampere houdt in dat in het kader van een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid een inschatting moet worden gemaakt van de huidige en toekomstige migratiestromen naar de EU, waarbij rekening moet worden gehouden met demografische veranderingen, de situatie op de arbeidsmarkt en de migratiedruk uit de landen en regio's van herkomst van migranten.

De afname van de bevolking, die zich in de komende 25 jaar in de EU nog meer zal doen voelen, en de huidige gunstige economische vooruitzichten en toenemende tekorten op de arbeidsmarkt, pleiten voor een gemeenschappelijk beleid voor de gecontroleerde toelating van economische migranten in de EU, als onderdeel van een algemeen immigratie- en asielbeleid voor de Unie. Zonder afbreuk te doen aan de inspanningen om via de Europese werkgelegenheidsstrategie tot structurele hervormingen te komen en vasthoudend aan een beleid dat op meer groei, meer werkgelegenheid en een coherenter samenleving is gericht, denkt de Commissie dat migranten een positieve bijdrage kunnen leveren aan de arbeidsmarkt, de economische groei en de houdbaarheid van de socialezekerheidsstelsels, hoewel zij ook weet dat immigratie op zichzelf nooit een oplossing zal zijn voor de problemen op de arbeidsmarkt. Wat echter niet uit het oog mag worden verloren, is dat immigratie een multidimensionaal verschijnsel is met juridische, sociale, culturele en economische gevolgen. Dit betekent dat bij de vaststelling van een gemeenschappelijk beleid een passende beleidsmix moet worden uitgewerkt. Deze mededeling geeft een kader aan waarin een dergelijk gemeenschappelijk beleid kan worden geregeld en beheerd.

In dit kader doet de Commissie een voorstel voor een coördinatieprocedure op Gemeenschapsniveau, gebaseerd op een evaluatie van de lidstaten, in overleg met de sociale partners en degenen die bij de integratie van migranten zijn betrokken, met periodieke verslagen, aan de hand waarvan een algemeen EU-beleid voor de toelating van nieuwe migranten door de Raad zou worden goedgekeurd. Deze open aanpak is gerechtvaardigd omdat een doeltreffende beheersing van de migratie op partnerschap gebaseerd moet zijn, aangezien een horizontale benadering van de verschillende elementen van wezenlijk belang is.

Een dergelijk beleid moet worden geflankeerd door langlopende, alomvattende integratieprogramma's die tot stand komen via partnerschappen met nationale, regionale en lokale autoriteiten en de burgermaatschappij, om voor zoveel mogelijk positieve effecten te zorgen op het gebied van werkgelegenheid, economische prestaties en sociale cohesie, in een duidelijk kader van rechten en verplichtingen. In dit verband moet gecoördineerd gebruik worden gemaakt van de beschikbare communautaire beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld de maatregelen ter bestrijding van discriminatie en sociale uitsluiting overeenkomstig de artikelen 13 en 137 van het Verdrag van Amsterdam, de werkgelegenheidsstrategie, het Europees Sociaal Fonds en andere communautaire

initiatieven zoals EQUAL en URBAN). Om dit beleid te ondersteunen moet de Commissie een rol spelen bij de aanmoediging van acties op lokaal en nationaal niveau en de uitwisseling van goede praktijken.

De stap naar een pro-actief immigratiebeleid zal alleen kunnen worden gezet als er blijkt wordt gegeven van sterk politiek leiderschap en van een duidelijk engagement voor een pluralistische samenleving en tegen racisme en vreemdelingenhaat. De voordelen van immigratie en culturele diversiteit moeten worden belicht en bij het spreken over immigratie- en asielvraagstukken moeten geen dingen worden gezegd die kunnen aanzetten tot racisme of die de spanningen tussen bevolkingsgroepen kunnen verergeren. Politieke leiders zullen de maatregelen ter bevordering van de integratie van pas aangekomen migranten en hun gezinnen openlijk moeten steunen en de erkenning en aanvaarding van culturele verschillen in een duidelijk kader van rechten en verplichtingen moeten bevorderen. Ook de media hebben een grote verantwoordelijkheid, omdat zij de publieke opinie kunnen beïnvloeden.

De Commissie stelt voor een gemeenschappelijk wettelijk kader voor de toelating van derdelanders uit te werken, in overleg met de lidstaten en op basis van transparantie, redelijkheid en flexibiliteit. Bij de wettelijke status die wordt verleend aan derdelanders, moet worden uitgegaan van een reeks rechten en verplichtingen die vergelijkbaar zijn met die van eigen onderdanen, maar gedifferentieerd naargelang van de duur van het verblijf en met uitzicht op een permanente status. Op langere termijn zou dit kunnen worden uitgebreid tot een bepaalde vorm van burgerschap, gebaseerd op het EG-Verdrag en geïnspireerd op het Handvest van de grondrechten, bestaande uit een reeks rechten en verplichtingen die aan derdelanders worden geboden.

Partnerschappen met de landen van herkomst en doorreis worden ook van cruciaal belang geacht om de migratiestromen in de hand te houden. Er zal een gedifferentieerd samenwerkingsbeleid met de verschillende soorten landen van herkomst (bijvoorbeeld kandidaat-lidstaten, landen die partij zijn bij door de Gemeenschap gefinancierde regionale programma's, andere landen) moeten worden ontwikkeld. Deze partnerschappen zouden op langere termijn ook de gevolgen van emigratie moeten helpen verzachten via gecoördineerde inspanningen om de ontwikkeling in de betrokken landen te bevorderen, in het bijzonder door de migranten zelf actief bij dit proces te betrekken. De partnerschappen zouden de nieuwe mobiliteitspatronen ondersteunen en de contacten van migranten met hun land van herkomst, alsook hun deelneming aan de ontwikkeling van deze landen vergemakkelijken.

Dit opener en transparanter immigratiebeleid zou gepaard moeten gaan met een intensivering van de inspanningen ter bestrijding van illegale immigratie, en met name mensenhandel en mensensmokkel, niet alleen door middel van nauwere samenwerking en verscherping van de grenscontroles, maar ook door toe te zien op de toepassing van de arbeidswetgeving ten aanzien van de onderdanen van derde landen.

Omdat het om bijzonder ingewikkelde vraagstukken gaat en omdat zoveel mogelijk partijen moeten worden betrokken bij de tenuitvoerlegging van een dergelijk beleid, stelt de Commissie voor deze mededeling voor advies voor te leggen aan het Europees Parlement, het Comité van de regio's en het Economisch en Sociaal Comité en haar op grote schaal te verspreiden bij nationale en regionale autoriteiten, de sociale partners, economische en industriële kringen, internationale en niet-gouvernementele organisaties die zich bezighouden met migratie, en migrantenverenigingen.

De Commissie stelt voor de resultaten van dit debat te bespreken op een conferentie onder het Belgische voorzitterschap in de tweede helft van 2001 en de conclusies van deze conferentie eind 2001 ter bespreking voor te leggen aan de Raad in Brussel, waar ook een tussentijdse evaluatie van de uitvoering van het programma van Tampere ter tafel zal liggen.

BIJLAGE 1

DE DEMOGRAFISCHE EN ECONOMISCHE CONTEXT

Demografische achtergrond

In de jaren '90 is de wereldbevolking sneller dan ooit tevoren gegroeid. In 1999 werd de kaap van 6 miljard gerond en volgens ramingen van de VN zouden nu ongeveer 150 miljoen mensen (ongeveer 2,5% van de totale wereldbevolking) buiten hun land van herkomst wonen. Er wordt verwacht dat de groei van de wereldbevolking zeker op korte termijn zal aanhouden en dat verbeteringen in de communicatie er in combinatie met aanhoudende economische ongelijkheden, conflicten en milieufactoren voor zullen zorgen dat de migratorische bewegingen in de loop van de 21^{ste} eeuw op en neer zullen blijven gaan.

Ook de demografische situatie in de EU is aanzienlijk gewijzigd, maar wordt in tegenstelling tot die in de rest van de wereld gekenmerkt door twee heel opvallende trends: een vertraging van de bevolkingsgroei en een duidelijke stijging van de gemiddelde leeftijd van de bevolking. Uit cijfers van Eurostat blijkt dat de bevolking van de EU tussen 1975 en 1995 van 349 tot 372 miljoen is gegroeid en het aandeel van de ouderen (65 jaar en ouder) van 13% tot 15,4% is toegenomen. Eurostat verwacht dat de bevolking van de EU15 tussen 1995 en 2025, in een trager tempo, van 372 tot 388 miljoen zal groeien en vervolgens zal beginnen af te nemen. De bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd (d.w.z. tussen 20 en 64 jaar) zal in de komende tien jaar beginnen af te nemen (van 225 miljoen in 1995 tot naar schatting 223 miljoen in 2025), terwijl de leeftijdsgroep van de 65-plussers zal blijven aangroeien, naar verwachting tot 22,4% van de totale bevolking in 2025.

In de Midden- en Oost-Europese landen is de algemene trend voor het eerste kwart van de eeuw een zelfs nog tragere bevolkingsgroei dan in de EU15¹⁹. Over het geheel genomen zullen de toetredingslanden met ongeveer dezelfde vergrijzing van de bevolking als de EU15 worden geconfronteerd. De verwachte daling van hun bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd zal in het merendeel van deze landen nog toenemen en deze landen voor dezelfde uitdagingen als de EU15 plaatsen. De implicaties van de demografische trends zullen echter ook afhangen van de snelheid van het economisch herstel en van de arbeidsmarktsituatie in deze landen. Regionale ongelijkheden tussen stads- en plattelandsgebieden zullen bijzonder uitgesproken zijn in sommige van deze landen. Dergelijke ongelijkheden komen ook voor in de EU15, waarvan sommige landen (D, I, S) reeds een negatieve natuurlijke groei (geboorten min overlijdens) hebben, terwijl andere (SF, F, IRL, NL) nog enkele jaren een vrij hoge natuurlijke groei mogen verwachten²⁰. In de EU in haar geheel is de netto migratie de belangrijkste factor van bevolkingsgroei geworden²¹.

Uit Eurostat-cijfers blijkt dat de netto migratie naar de EU in het laatste decennium snel is afgenomen. Na in het begin van de jaren '90 een piek van ruim 1 miljoen per jaar te hebben bereikt, liep ze sterk terug, waarna ze opnieuw begon te stijgen tot ruim 700.000 in 1999²². In 1990-98 bedroeg de gemiddelde netto migratie voor de EU 2,2 per 1.000 inwoners tegenover 3 voor de VS, 6 voor Canada en vrijwel 0 voor Japan. De migratiestromen bestaan tegenwoordig uit een mix van asielzoekers, ontheemden en personen die tijdelijke bescherming zoeken, gezinsleden die zich bij

¹⁹ Demografisch verslag 1997, DG Werkgelegenheid en sociale zaken, blz. 29

²⁰ Werkdocument Eurostat - National and Regional Population Trends in the European Union, 3/1999/E/nr. 8, blz. 39

²¹ Ibid, blz. 16

²² Cijfers van Eurostat. In deze cijfers over netto migratie (het verschil tussen immigratie en emigratie in een bepaald jaar) wordt ook rekening gehouden met het effect van geboorten en overlijdens in het betrokken jaar.

reeds in de EU gevestigde migranten komen voegen, arbeidsmigranten en een toenemend aantal migrerende zakenlieden. Gezinshereniging en het bestaan van etnische gemeenschappen van de landen van herkomst in een bepaald gastland zijn belangrijke factoren voor de omvang en richting van deze migratiestromen geworden. De stromen zijn flexibeler geworden – zo zijn bijvoorbeeld kortdurende en grensoverschrijdende bewegingen toegenomen – met een complex patroon van personen die de Unie binnenkomen, maar ook verlaten.

In een recent rapport van de VN dat uitsluitend op demografische overwegingen is gebaseerd²³, wordt gesuggereerd dat vervangingsmigratie een belangrijke rol zou kunnen spelen in de oplossing van problemen die worden veroorzaakt door de afname en de vergrijzing van de bevolking in Europa. De Commissie is van oordeel dat een toename van de legale migratie op zichzelf op de lange termijn niet als een doeltreffend middel kan worden beschouwd om demografische veranderingen op te vangen, aangezien migranten, als zij zich eenmaal in een gastland hebben gevestigd, de neiging vertonen het vruchtbaarheidspatroon van dat land over te nemen. Anderzijds denkt zij wel dat het op de korte termijn een belangrijke factor in de bevolkingsgroei kan zijn, maar dan in combinatie met andere antwoorden op demografische veranderingen, zoals een gezinsvriendelijker beleid. Immigratie zal op zichzelf op de lange termijn evenmin een doeltreffend middel zijn om de onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt, met inbegrip van tekorten aan vaardigheden, weg te werken. Daarvoor is een algemene strategie van structurele beleidsmaatregelen op het gebied van werkgelegenheid en ontwikkeling van het menselijk potentieel nodig. Gecontroleerde migratie kan echter wel tekorten helpen opvangen, mits ze in het kader van een algemene structurele strategie plaatsvindt.

De economische context en de arbeidsmarktsituatie in de EU

De macro-economische vooruitzichten voor de EU zijn zeer gunstig sinds enkele jaren: lage inflatie en rentevoeten, teruggebrachte overheidstekorten en een gezonde handelsbalans. Ondertussen leiden de economische voordelen van de invoering van de euro en van de voltooiing van de interne markt tot meer groei en meer banen, wat in een daling van de werkloosheid resulteert.

Het proces dat door de Europese Raad van Luxemburg in 1997 op gang werd gebracht, heeft geleid tot de vaststelling van een ambitieus kader voor de coördinatie van het werkgelegenheidsbeleid in de EU. Overeenkomstig artikel 126 van het Verdrag van Amsterdam dienen de lidstaten hun werkgelegenheidsbeleid zodanig te implementeren dat het in overeenstemming is met de werkgelegenheidsrichtsnoeren en de globale richtsnoeren voor het economisch beleid die elk jaar door de Raad worden vastgesteld. In het licht van deze richtsnoeren stellen de lidstaten nationale actieplannen op, op de uitvoering waarvan de Commissie en de Raad regelmatig toezien.

In maart 2000 werd op de Europese Raad van Lissabon de aandacht gevestigd op een aantal zwakke punten van de EU-economie, met name het nog altijd hoge aantal werklozen dat, ondanks de daling van de werkloosheid tot een gemiddelde van 9,2% in 1999, nog altijd ruim 15 miljoen bedraagt²⁴. De arbeidsmarkt wordt gekenmerkt door onvoldoende arbeidsparticipatie van vrouwen en oudere werknemers en structurele langdurige werkloosheid, met duidelijke regionale verschillen. De Europese Raad vestigde de aandacht op de problemen die worden veroorzaakt doordat de dienstensector onvoldoende ontwikkeld is, in het bijzonder in de sectoren telecommunicatie en internet, en op het toenemende gebrek aan deskundigheid, met name in de informatietechnologie, waar alsmaar meer banen niet worden ingevuld. Voorts beklemtoonde de Raad dat de stelsels van

²³ “Replacement migration: is it a solution to declining and ageing populations”, VN-Secretariaat (ESA/P/WP.160), 21 maart 2000

²⁴ Het werkloosheidspercentage is in 2000 verder gedaald en bedraagt momenteel 8,4%, wat overeenkomt met 14 miljoen werklozen.

sociale bescherming moeten worden gemoderniseerd en dat met het oog op de vergrijzing van de bevolking met name voor de houdbaarheid van die stelsels moet worden gezorgd²⁵. Een aanpassing van de pensioenstelsels om zowel geleidelijker vormen van uittreding als flexibele vormen van werk en vrije tijd voor oudere leeftijdsgroepen te stimuleren, zou de mensen, die tegenwoordig over het algemeen gezonder zijn en in betere omstandigheden werken dan hun grootouders, aanmoedigen langer aan het werk te blijven. Door de pensioenstelsels minder gevoelig te maken voor demografische veranderingen door middel van een duidelijker verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de overheid, de sociale partners en het individu, zou de afhankelijkheid van de bevolking in de arbeidsgeschikte leeftijd ook verminderen. De Europese werkgelegenheidsstrategie begint deze problemen aan te pakken.

In Lissabon heeft de Raad een nieuw strategisch doel voor de EU voor het komende decennium vastgesteld: de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang. Er is een algemene strategie aangenomen om dit te bereiken, met de bedoeling de arbeidsdeelname over het geheel genomen van gemiddeld 61% in 2000 tot zo dicht mogelijk bij 70% in 2010 te brengen en voor vrouwen in dezelfde periode van 51% tot meer dan 60% op te trekken. Hierdoor zou ook de houdbaarheid van de bestaande socialebeschermingsstelsels worden versterkt. De Commissie denkt dat de vastgestelde strategieën de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking in de EU en de afhankelijkheidsrelatie tussen werkenden en gepensioneerden zullen verzachten.

In het gezamenlijk verslag over de werkgelegenheid 2000²⁶ wordt een overzicht gegeven van de vorderingen die zijn gemaakt bij het verhogen van de arbeidsdeelname, die in 1999 steeg tot 62,2%. Voorts wordt de aandacht gevestigd op gebieden waar nog inspanningen moeten worden gedaan en wordt melding gemaakt van een zorgwekkende toename van tekorten aan bepaalde vaardigheden en het niet op de vraag aansluitende aanbod op de arbeidsmarkt. Dit wordt een acuut probleem in enkele sectoren die de hooggeschoolden in dienst nemen die onmisbaar zijn voor de ontwikkeling van een op kennis gebaseerde economie. Maar ook in de traditioneel laaggeschoolde sectoren, zoals landbouw en toerisme, blijven er zelfs in gebieden met een hoge werkloosheid tekorten bestaan ondanks alle pogingen om dit verschijnsel te bestrijden. Deze tekorten zouden een gevaar kunnen inhouden voor het concurrentievermogen van de EU in de wereldeconomie.

Het vermogen van de verschillende landen en regio's van de EU om demografische effecten op te vangen en ongebruikt arbeidspotentieel te mobiliseren is namelijk zeer uiteenlopend en immigratie zal in een aantal landen derhalve een rol moeten spelen in de oplossing van deze problemen als een onderdeel van de algemene strategie ter bevordering van de groei en ter vermindering van de werkloosheid. Terwijl op het niveau van de EU reeds procedures zijn ingevoerd om het beleid op een aantal gebieden te coördineren ter vergemakkelijking van de werking van de interne markt, met name het vrije verkeer van goederen, kapitaal, diensten, EU-werknemers en andere burgers, is er nog niet voldoende aandacht besteed aan de rol van onderdanen van derde landen op de arbeidsmarkt van de EU. Gezien het toenemend belang van deze kwestie moet er dringend aandacht aan worden besteed.

De situatie van migranten op de arbeidsmarkt van de EU

Een terugblik op de situatie van migranten op de arbeidsmarkt van de EU leert dat er zich sinds het midden van de jaren '80 een toenemende polarisatie heeft voorgedaan tussen de situatie van

²⁵ "De ontwikkeling van de sociale bescherming op de lange termijn: veilige en houdbare pensioenen"

²⁶ COM(2000)551 (def.)

geschoolde en ongeschoolde migranten. Het aandeel migranten in het arbeidspotentieel met lage of geen kwalificaties is sinds 1992 toegenomen. Zij voorzien in een vraag die bijvoorbeeld in de landbouw, de bouwsector, huishoudelijke en persoonlijke diensten en seizoenarbeid in toerisme (hotels en cateringindustrie) alsook in enkele sectoren van de verwerkende industrie bestaat. Wat geschoolde arbeiders betreft tekent zich een nieuwe bereidheid af om migranten met speciale vaardigheden voor de arbeidsmarkt aan te trekken teneinde te voorzien in behoeften waarin de beschikbare arbeidskrachten, zelfs in gebieden met hoge werkloosheid, niet kunnen voorzien. Tegelijkertijd neemt de concurrentie voor dergelijk geschoold personeel op de wereldmarkt (bijvoorbeeld in de IT-sector) toe.

Hoewel de gegevens over pas aangekomen migranten onvolledig zijn, mede vanwege de veronderstelde grote aantallen illegale en clandestiene werknemers in bepaalde lidstaten, kan uit de officiële gegevens (Europese arbeidskrachtenenquête) worden afgeleid dat de arbeidsdeelnamepatronen er over het algemeen slechter uitzien voor migranten (en vooral vrouwelijke migranten) van de eerste generatie dan voor de bevolking in haar geheel. Recente studies van de IAO over etnische discriminatie op de arbeidsmarkt hebben in een aantal lidstaten statistisch significante discriminatieniveaus aan het licht gebracht. Bovendien komt bij migrantenpopulaties schooluitval vaak meer voor dan bij inheemse populaties. Dit is vaak een gevolg van taalproblemen, vooral bij nieuwkomers, maar ook van problemen om zich aan te passen aan het nieuwe schoolsysteem.

De laatste paar jaren is in een aantal studies geprobeerd het economische effect van legale immigratie in verschillende lidstaten, en met name Duitsland, Denemarken en Oostenrijk, te beoordelen. De conclusie is dat er zowel positieve als negatieve gevolgen zijn, zeker op lokaal niveau, maar dat deze elkaar in evenwicht lijken te houden en dat migranten over het geheel genomen in de regel een positief effect hebben op de economische groei en geen last voor de welvaartsstaat zijn. Het idee dat immigratie de werkloosheid zou vergroten wordt in deze studies niet bevestigd. Er blijkt integendeel uit dat migranten over het algemeen de banen nemen die zelfs in gebieden met hoge werkloosheid onder de lokale bevolking niet ingevuld zijn geraakt. Hetzelfde is gebleken uit eerdere studies die in de VS, Canada en Australië werden aangevoerd als argument voor de voortzetting van het immigratiebeleid, waarmee men probeert jaarlijkse migrantenquota voor specifieke sectoren aan te trekken. Een beoordeling van het effect van illegale migranten die in de EU werken is uiteraard niet gemakkelijk, aangezien hun aantal en verblijfplaats niet bij benadering kan worden geschat. Hoewel zij – en in veel gebieden ook laaggeschoolde legale migranten – ongetwijfeld een bijdrage aan de economie op de korte termijn leveren, kan hun aanwezigheid ook een belemmering vormen voor structuurwijzigingen die voor groei op de lange termijn nodig zijn.

De economische voordelen kunnen positiever uitvallen bij hooggekwalificeerde migranten die de gevraagde vaardigheden bieden dan bij laaggekwalificeerde immigranten, die in sommige gevallen met nationale werknemers concurreren voor banen. De meeste migranten zonder papieren vinden veelal werk in de lager geschoolde sectoren (bijvoorbeeld landbouw en daarmee verwante industrieën; catering, schoonmaak), vaak voor lonen die zo laag zijn dat ze de lokale arbeidskrachten verdringen en soms in omstandigheden die tot uitbuiting en sociale onrust kunnen leiden. Anderzijds kunnen migranten door hun regionale en sectorale concentratie een belangrijke kracht in de lokale economie vormen.

De moeilijkheden in een aantal van de sectoren die traditioneel veel migranten aantrekken (met name bouwsector, mijnbouw en verwerkende industrie) hebben in enkele landen bijgedragen tot een hoger werkloosheidspeil onder migranten dan onder eigen onderdanen. Nu is echter gebleken dat migranten de afgelopen jaren hebben geleerd flexibeler op dergelijke problemen te reageren, met name door naar de dienstensector over te stappen of een eigen bedrijfje op te zetten. Vaak is het ook

zo dat zich in de sectoren die migranten in dienst nemen en in verwante industrieën over het geheel genomen een productiviteitsstijging voordoet. In de landbouw, sommige verwerkende industrieën en enkele bedrijfsgerichte diensten wordt gedacht dat een tekort aan migranten negatieve gevolgen voor de betrokken sector zou hebben²⁷.

In het licht van de vergrijzing en de afname van de bevolking kan de aanwezigheid van legale arbeidsmigranten en hun gezinnen, althans op de korte termijn, een positieve factor voor de socialezekerheidsstelsels zijn, hoewel er in het begin vestigingskosten aan verbonden kunnen zijn. De beschikbaarheid van doeltreffende integratiemaatregelen om voor behoorlijke levens- en arbeidsomstandigheden voor derdelanders te zorgen, versterkt de sociaal-economische bijdrage van deze migranten aan de samenleving van het gastland. De afwezigheid van een dergelijk beleid kan tot discriminatie en sociale uitsluiting leiden - en aldus uiteindelijk tot hogere langetermijnkosten voor de samenleving.

²⁷ “Assessment of possible migration pressure and its labour market impact following EU enlargement to Central and Eastern Europe, Part 1, John Salt et al., Research Report RR138, Brits Ministerie van Onderwijs en Werkgelegenheid, december 1999

BIJLAGE 2
OVERZICHT VAN RECENTE OF GEPLANDE VOORSTELLEN VAN DE COMMISSIE OVER HET
IMMIGRATIEBELEID

Voorstel voor een Verordening (EG) van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1408/71 wat de uitbreiding ervan betreft tot de onderdanen van derde landen (COM(97)561 def. (ingediend in 1997))

Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en van de Raad tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad betreffende het vrije verkeer, de verplaatsing en het verblijf van werknemers (COM(98)394 def. (ingediend in 1998))

Richtlijn houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (Richtlijn 2000/43, PB L 80 van 19/7/2000, goedgekeurd in juni 2000)

Voorstel voor een richtlijn van de raad tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in werkgelegenheid en beroep (COM(99)565 def. (ingediend in oktober 1999))

Besluit van de Raad tot vaststelling van een communautair actieprogramma ter bestrijding van discriminatie 2001-2006 (COM(2000)649 (aangenomen in oktober 2000))

Richtlijn inzake het recht op gezinshereniging (ingediend in december 1999), gewijzigd voorstel oktober 2000

Richtlijn betreffende de status van derdelanders die langdurig in een lidstaat verblijven (februari 2001?)

Richtlijn betreffende de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf, in verband met een studie of een beroepsopleiding (eerste helft 2001)

Richtlijn betreffende de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf in verband met onbetaalde activiteiten (eerste helft 2001)

Richtlijn betreffende de voorwaarden voor binnenkomst en verblijf voor arbeid in loondienst en als zelfstandige uitgeoefende economische activiteiten (eerste helft van 2001)

Activiteiten op het gebied van het verzamelen van statistische gegevens over migratie, in aansluiting op de verzameling waarmee in 1998 een begin is gemaakt (eerste helft 2001)

Vorbereidende acties voor het opzetten van een virtuele Europese waarnemingspost voor migratie (eerste helft 2001)

Mededeling over terugkeerbeleid (eerste helft 2001)

Voorstellen voor een procedure voor de coördinatie van en het toezicht op de tenuitvoerlegging van het communautaire immigratiebeleid

Voorstellen voor een communautair actieprogramma ter bevordering van de integratie van derdelanders, met de nadruk op horizontale maatregelen voor het uitwisselen van ervaringen en het ontwikkelen van goede praktijken