

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.1.2005
COM(2004) 811 definitief

GROENBOEK

OVER HET BEHEER VAN DE ECONOMISCHE MIGRATIE: EEN EU-AANPAK

(door de Commissie ingediend)

INHOUDSOPGAVE

1. Inleiding 3

2. Arbeidsmigratie: ontwikkeling van een EU-aanpak 5

2.1. Naar welke mate van harmonisatie moet de EU streven? 5

2.2. Toelatingsprocedures met het oog op arbeid in loondienst 6

2.2.1 Preferentie voor de interne arbeidsmarkt 7

2.2.2 Toelatingsregelingen 8

2.3. Toelatingsprocedures met het oog op activiteiten als zelfstandige 10

2.4. Aanvraag van werk- en verblijfsvergunningen 10

2.5. Mogelijkheid om van werkgever/sector te veranderen 11

2.6. Rechten 11

2.7. Begeleidende maatregelen: integratie, terugkeer en samenwerking met derde landen 12

3. Conclusie 13

Bijlage 16

1. INLEIDING

Met dit groenboek wordt beoogd bij de instellingen van de EU, de lidstaten en de civiele samenleving een diepgaand debat op gang te brengen over de vorm die het meest is aangewezen voor communautaire regels voor de toelating van economische migranten en over de toegevoegde waarde van de goedkeuring van een dergelijk gemeenschappelijk kader. De Commissie zal in 2005 een openbare hoorzitting organiseren om deze kwestie met de verschillende betrokken belanghebbenden te bespreken.

Dit groenboek betreft de toelatingsprocedures voor economische migranten uit derde landen en niet het vrije verkeer van EU-burgers in de Unie. Het debat over de totstandbrenging van de communautaire arbeidsmarkt wordt in een andere context gevoerd.

In artikel 63, punt 3, van het EG-Verdrag is bepaald dat de Raad "*maatregelen (aanneemt) inzake immigratiebeleid op de volgende gebieden: a) voorwaarden voor toegang en verblijf en normen voor de procedures voor de afgifte door de lidstaten van langlopende visa en verblijfstitels"*. Sinds de Europese Raad van Tampere van oktober 1999 heeft de Commissie reeds een diepgaande discussie over een strategisch project inzake economische migratie op gang willen brengen. In 2001 heeft zij een voorstel voor een richtlijn aangenomen in verband met "*de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige*"[1]. Hoewel de andere Europese instellingen een gunstig advies[2] uitbrachten, bleef de bespreking in de Raad beperkt tot een eerste lezing van de tekst.

De Commissie is van mening dat nu de tijd is gekomen om, gezien de ontwikkelingen op immigratiegebied de voorbije drie jaar, op deze kwestie terug te komen. Op politiek niveau heeft de Europese Raad van Thessaloniki van 19 en 20 juli 2003 onderstreept dat "*moet worden gezocht naar legale middelen voor derdelanders om naar de Unie te migreren, met inachtneming van de opvangcapaciteit van de lidstaten […]*". In het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, waarover tijdens de Europese Raad van Brussel van 17 en 18 juni 2004 overeenstemming werd bereikt, is het volgende bepaald: "*De Unie ontwikkelt een gemeenschappelijk immigratiebeleid, dat erop gericht is in alle stadia te zorgen voor een efficiënt beheer van de migratiestromen* [...]"[3].

Inmiddels heeft de Commissie, die het effect van de bevolkingsafname en de vergrijzing op de economie erkent, gewezen op de noodzaak het immigratiebeleid voor de langere termijn aan een evaluatie te onderwerpen[4], met name in het licht van de gevolgen die een economische migratiestrategie zou hebben voor de mededinging, en bijgevolg voor de verwezenlijking van de doelstellingen van Lissabon. Deze tendens in de samenleving heeft het debat over de migratie naar de EU gestimuleerd, zonder dat evenwel afbreuk werd gedaan aan bevoegdheid van de lidstaten om een beslissing te nemen over het aantal toe te laten immigranten. In feite zal, zelfs indien de werkgelegenheidsdoelstellingen van Lissabon tegen 2010 worden gehaald, de totale werkgelegenheid ten gevolge van de demografische

---

1 COM(2001) 386.

2 Adviezen van: het Europees Parlement van 12.2.2003 (A5-0010/2003), het Europees Economisch en Sociaal Comité van 16.1.2002 (SOC/084, CES 28/2002), het Comité van de Regio's van 13.3.2002 (CdR 386/2001).

3 Artikel III-267.

4 COM(2003) 336.

veranderingen dalen. Tussen 2010 en 2030 zal de achteruitgang van de bevolking in de beroepsgeschikte leeftijd in de Unie van 25 lidstaten, wanneer de huidige immigratiestromen ongewijzigd blijven, leiden tot een vermindering van het aantal werkenden met ongeveer 20 miljoen personen. Dergelijke ontwikkelingen zullen een enorme impact hebben op de totale economische groei, de werking van de interne markt en het concurrentievermogen van de Europese ondernemingen.

In dit verband, en omdat immigratie op zich geen oplossing is voor de demografische veroudering, zullen in toenemende mate duurzamere immigratiestromen noodzakelijk zijn om te voldoen aan de behoeften van de Europese arbeidsmarkt en om de welvaart in Europa te waarborgen. Immigratie heeft voorts een toenemende impact op het ondernemerschap. De EU moet er ook rekening mee houden dat de belangrijkste regio's van de wereld reeds met elkaar concurreren teneinde migranten aan te trekken om aan de behoeften van hun economieën te voldoen. Dat geeft aan hoe belangrijk het is dat ervoor wordt gezorgd dat het EU-beleid inzake economische migratie leidt tot een zekerder rechtspositie en een aantal gewaarborgde rechten, die de integratie vergemakkelijken van diegenen die worden toegelaten.

De behoefte aan een Europees strategisch initiatief neemt bovendien toe door het feit dat de migratiestromen, mocht een dergelijk initiatief uitblijven, er vermoedelijk gemakkelijker in zullen slagen de nationale wet- en regelgeving te omzeilen. Indien gemeenschappelijke criteria voor de toelating van economische migranten ontbreken, zal bijgevolg een groeiend aantal onderdanen van derde landen de EU illegaal binnenkomen zonder enige waarborg op regulier werk – en derhalve op integratie in onze samenleving.

In deze context erkent de Commissie ten volle dat beslissingen over het aantal economische migranten dat kan worden toegelaten teneinde werk te zoeken onder de bevoegdheid van de lidstaten vallen. In het ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet is het volgende bepaald: "*Dit artikel* [III-267] *laat het recht van de lidstaten onverlet, zelf te bepalen hoeveel onderdanen van derde landen, afkomstig uit derde landen, tot hun grondgebied worden toegelaten teneinde daar al dan niet in loondienst arbeid te verrichten*". Beslissingen om dergelijke onderdanen van derde landen tot één lidstaat toe te laten, hebben echter gevolgen voor andere lidstaten (het recht om te reizen binnen het Schengen-gebied, om diensten te verlenen in andere lidstaten, om na het verwerven van de status van langdurig ingezetene naar andere lidstaten te verhuizen; impact van de toelating van werknemers uit derde landen op de arbeidsmarkt van de Unie) en de Europese Unie heeft internationale verplichtingen in verband met bepaalde categorieën economische migranten. De Commissie is daarom van mening dat het alleszins wenselijk is dat op EU-niveau transparante en sterker geharmoniseerde gemeenschappelijke regels en criteria voor het toelaten van economische migranten worden overeengekomen.

De bovenstaande overwegingen vormen, samen met een reflectie over de toegevoegde waarde van de goedkeuring van maatregelen op EU-niveau, de essentiële grondslagen waarop iedere actie op dit gebied moet worden gebaseerd. Voorts moeten bij elke goedgekeurde maatregel de administratieve verplichtingen voor de lidstaten en voor onderdanen van derde landen tot een minimum worden beperkt.

Dit groenboek heeft derhalve niet ten doel een beeld te geven van de beleidsmaatregelen in de Unie van 25 lidstaten, noch deze maatregelen te vergelijken met die in andere regio's van de wereld. Het heeft ten doel vast te stellen welke de belangrijkste kwesties zijn waaraan aandacht moet worden besteed en welke de verschillende mogelijkheden voor een EU-regelgevingskader inzake economische migratie zijn. De Commissie heeft daartoe rekening

gehouden met de bezwaren en punten van zorg die tijdens de bespreking van het voorstel voor een richtlijn uit 2001 door de lidstaten zijn geformuleerd en stelt alternatieve mogelijkheden voor.

Tot slot heeft de Europese Raad van 4 en 5 november 2004 in het Haagse Programma de nadruk gelegd op het belang van het debat over het groenboek dat – samen met de beste praktijken in de lidstaten en het belang daarvan voor de uitvoering van de strategie van Lissabon – als grondslag moet worden genomen voor *"een beleidsplan over legale migratie, waarin toelatingsprocedures zijn opgenomen waarmee snel kan worden ingespeeld op wisselingen in de vraag naar arbeidsmigranten op de arbeidsmarkt"*[5]. De Commissie zal vóór het einde van 2005 een dergelijk plan indienen.

2. ARBEIDSMIGRATIE: ONTWIKKELING VAN EEN EU-AANPAK

Tijdens de besprekingen over het toekomstige Europese beleid inzake economische migratie moet volgens de Commissie vooral aandacht worden besteed aan een aantal belangrijke kwesties die, hoewel zij niet allesomvattend zijn, onderling met elkaar samenhangen. De voorgestelde mogelijkheden kunnen, afhankelijk van het te bereiken eindresultaat, op verschillende manieren worden gecombineerd.

2.1. Naar welke mate van harmonisatie moet de EU streven?

Aangezien de toegang van onderdanen van derde landen tot de arbeidsmarkt een zeer gevoelig liggende kwestie is, kan volgens de Commissie een goed werkend communautair beleid op dit gebied alleen stap voor stap worden ontwikkeld teneinde een geleidelijke en soepele overgang van nationale naar communautaire regels te vergemakkelijken. EU-wetgeving betreffende de toelating van economische migranten moet derhalve worden beschouwd als een "eerste stap" op wetgevingsgebied, waarbij bepaalde gemeenschappelijke definities, criteria en procedures worden vastgelegd, terwijl het tegelijkertijd aan de lidstaten wordt overgelaten om op de specifieke behoeften van hun arbeidsmarkt te reageren. Het is belangrijk in herinnering te brengen dat het ontwerp-Verdrag tot vaststelling van een Grondwet het aan de lidstaten overlaat te bepalen hoeveel werkzoekenden zij toelaten tot hun grondgebied. Een coördinatiemethode waardoor de lidstaten die gebruik maken van nationale quota de Commissie op de hoogte stellen van de uitvoering en resultaten van deze beleidsmaatregelen zou echter nuttig kunnen zijn bij de evaluatie van de totale behoeften van de arbeidsmarkt in de EU en kunnen bijdragen tot de vaststelling van een gemeenschappelijk EU-beleid inzake legale migratie en tot een doeltreffender en beter gecoördineerde procedure die in het belang van zowel de lidstaten als de betrokken personen is.

Wat de werkingssfeer van eventuele toekomstige EU-wetgeving betreft, beschikt de Commissie over verscheidene mogelijkheden. Een eerste mogelijkheid zou zijn dat wordt gekozen voor **een horizontale aanpak** die aansluit bij het oorspronkelijke voorstel en betrekking heeft op de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen die gedurende meer dan drie maanden op het grondgebied van een lidstaat arbeid in loondienst of als zelfstandige dan wel andere economische activiteiten verrichten. De bijzondere behoeften van bepaalde groepen, zoals seizoenarbeiders, binnen vennootschappen overgeplaatste personen (ICT's) enz., zouden in specifieke bepalingen kunnen worden

[5] Conclusies van de Europese Raad, bijlage I, punt III, 1.4.

geregeld. Het voordeel hiervan zou zijn dat een in hoge mate flexibel en algemeen gemeenschappelijk kader inzake economische migratie tot stand zou worden gebracht.

Een andere mogelijkheid, naar het voorbeeld van de voorstellen voor een richtlijn betreffende de toelating van studenten[6] en van onderzoekers[7], is dat een reeks **wetgevingsvoorstellen per sector** wordt vastgelegd. Deze ontwerp-regelgeving zou kunnen worden toegespitst op seizoenarbeiders, binnen vennootschappen overgeplaatste personen, migranten met bijzondere vaardigheden (niet noodzakelijk alleen hooggeschoolde personen), contractuele dienstverleners en/of andere categorieën, waarbij voorlopig van een algemeen gemeenschappelijk kader voor de toelating van werknemers uit derde landen zou worden afgezien. Het voordeel in dit geval zou kunnen zijn dat gemakkelijker gemeenschappelijke regels worden aangenomen.

Ook andere benaderingen kunnen worden onderzocht, bijvoorbeeld de instelling van een **gemeenschappelijke versnelde procedure** om in geval van specifieke tekorten op de arbeidsmarkt en van vaardigheidstekorten migranten toe te laten, die op gang zou worden gebracht wanneer een bepaald aantal lidstaten daartoe van de Raad via een zeer snelle procedure toestemming zouden hebben gekregen. Hierdoor zou bij het aantrekken van bepaalde categorieën werknemers onnodige, en mogelijk schadelijke, concurrentie tussen de lidstaten worden voorkomen.

- In hoeverre moet een Europees beleid inzake arbeidsmigratie worden ontwikkeld en in hoeverre moet de Gemeenschap daarbij een rol spelen?
- Moet een Europese migratiewet een allesomvattend regelgevingskader verschaffen dat vrijwel elke onderdaan van derde landen bestrijkt die naar de EU komt, of moet een dergelijke wet zijn toegespitst op specifieke groepen immigranten?
- Wanneer voor de wetgevende aanpak per sector zou worden gekozen, aan welke groepen migranten moet dan bij voorrang aandacht worden besteed en waarom?
- Moeten andere benaderingen – zoals een Europese versnelde procedure – worden onderzocht? Kan u andere mogelijkheden voorstellen?

2.2. Toelatingsprocedures met het oog op arbeid in loondienst

In de regel vragen lidstaten voordat zij een werknemer uit een derde land toelaten dat het bewijs wordt geleverd dat niemand die reeds deel uitmaakt van de binnenlandse arbeidsmarkt de betrokken vacature kan vervullen (onderzoek naar de economische behoeften). Een aantal lidstaten laten speciale categorieën werknemers – bijvoorbeeld hooggeschoolde werknemers of werknemers in sectoren/beroepen waarin reeds tekorten bestaan – toe via speciale regelingen, zoals versnelde procedures, green cards enz. Deze mogelijkheden zouden op het niveau van de Unie kunnen worden onderzocht. De Europese Unie zou ook gebruik moeten maken van de ervaring die in andere regio's van de wereld is opgedaan[8].

---

6 COM(2002) 548.

7 COM(2004) 178.

8 "Efficient Practices for the Selection of Economic Migrants" (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm): zie bijlage.

2.2.1. Preferentie voor de interne arbeidsmarkt

Het beginsel van de "communautaire preferentie" wordt als volgt omschreven: "*De lidstaten nemen verzoeken om toelating tot hun grondgebied met het oog op tewerkstelling alleen in aanmerking wanneer de vacatures niet kunnen worden vervuld door nationale of communautaire arbeidskrachten dan wel door niet-communautaire arbeidskrachten die permanent en legaal in de betrokken lidstaat verblijven en reeds tot de reguliere arbeidsmarkt van die lidstaat behoren*"[9]. Veel lidstaten passen dit beginsel evenwel niet toe op bepaalde soorten economische migranten (binnen de vennootschap overgeplaatst kernpersoneel, internationaal bekende uitvoerend kunstenaars enz.).

De kernvraag is of aan arbeidskrachten uit derde landen die reeds in een lidstaat verblijven de voorkeur moet worden gegeven boven nieuwkomers uit derde landen. Het is daarbij van belang eraan te herinneren dat vanaf 2006 langdurig ingezetenen de voorkeur zullen krijgen boven migranten die pas zijn aangekomen in de lidstaat van verblijf en dat zij de mogelijkheid zullen hebben te verhuizen naar een tweede lidstaat en er zich te vestigen om een studie te volgen, te werken of om andere redenen[10]. Voorts kan men zich afvragen of een dergelijke voorkeur moet worden uitgebreid tot onderdanen van derde landen die in een andere lidstaat verblijven dan die waar het tekort aan arbeidskrachten zich voordoet (naast langdurig ingezetenen)? Het recht van de tweede lidstaat om te beslissen wie hij toegang verleent tot zijn grondgebied zou hierdoor niet worden beperkt, maar er zouden wel gemakkelijker arbeidskrachten kunnen worden aangetrokken, waardoor de tekorten op de arbeidsmarkt en de vaardigheidstekorten sneller en doeltreffender zouden kunnen worden aangevuld daar waar deze zich voordoen. De EU zou dan kunnen rekenen op een "reserve" aan arbeidskrachten die reeds met hun integratie zijn begonnen.

Deze preferentie zou ook kunnen worden uitgebreid tot personen die reeds een aantal jaar in de EU hebben gewerkt alvorens tijdelijk naar hun eigen land terug te keren. Hierdoor zou in feite de “brain circulation” (mobiliteit van hoogopgeleide personen) kunnen worden aangemoedigd, omdat werknemers uit derde landen de mogelijkheid zou worden gegeven te trachten zich in hun eigen land te herintegreren in de wetenschap dat zij een gunstiger behandeling zullen krijgen wanneer zij later naar de EU wensen terug te keren om er te werken.

- Hoe kan worden gegarandeerd dat het beginsel van de "communautaire preferentie" op doeltreffende wijze wordt toegepast?
- Is de bestaande definitie van "communautaire preferentie" nog relevant? Zo niet, in welke zin moet zij worden gewijzigd?
- Op welke andere economische migranten (dan binnen vennootschappen overgeplaatst kernpersoneel) mag het beginsel van de communautaire preferentie niet worden toegepast?

---

9 Resolutie van de Raad van 20 juni 1994, in samenhang met Verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad. Er zij op gewezen dat in het Toetredingsverdrag van 16 april 2003, wat de toegang tot hun (de lidstaten) arbeidsmarkt betreft, de voorkeur wordt gegeven aan werknemers die onderdaan van de lidstaten zijn boven werknemers die onderdaan van een derde land zijn.

10 Richtlijn 2003/109/EG van de Raad.

- Aan welke andere categorieën onderdanen van derde landen dan langdurig ingezetenen zou – in voorkomend geval – de voorkeur moeten worden gegeven boven nieuwkomers uit derde landen?

- Zou een – aan nauwkeurige voorwaarden onderworpen – recht van voorrang moeten worden gegeven aan onderdanen van derde landen die de EU tijdelijk hebben verlaten na er gedurende een bepaalde periode te hebben gewerkt?

- Zou het vergemakkelijken van de mobiliteit van de ene lidstaat naar de andere van werknemers uit derde landen gunstig zijn voor de economie van de EU en de nationale arbeidsmarkten? Hoe zou de mobiliteit in de praktijk op doeltreffende wijze kunnen worden vergemakkelijkt? Welke beperkingen zouden moeten worden opgelegd/welke faciliteiten worden verleend?

- Hoe kunnen de Europese openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's) en het Europees portaal voor beroepsmobiliteit EURES[11] bijdragen tot het vergemakkelijken van de arbeidsmigratie van werknemers uit derde landen?

2.2.2. Toelatingsregelingen

In dit verband dient eerst een specifiek punt te worden besproken, namelijk of aan onderdanen van derde landen alleen toegang tot de arbeidsmarkt van de Unie moet worden verleend wanneer er een specifieke vacature is dan wel of ook flexibelere systemen, zoals green cards enz., mogelijk zijn die ten doel hebben werknemers aan te trekken om aan de behoeften op korte en lange termijn van de arbeidsmarkt te voldoen? Daarnaast rijst ook de vraag welke procedure moet worden gevolgd voor die onderdanen van derde landen die de EU wensen binnen te komen om er (bijvoorbeeld krachtens een tussen hun buitenlandse werkgever en een cliënt in de EU gesloten dienstencontract) een economische activiteit te verrichten, maar die eigenlijk niet tot de arbeidsmarkt in de EU toetreden.

- Moet alleen een concrete vacature een voorwaarde zijn voor de toelating van onderdanen van derde landen tot de arbeidsmarkt in de EU of moeten de lidstaten ook de mogelijkheid hebben onderdanen van derde landen zonder een dergelijke voorwaarde toe te laten?

- Welke procedure moet van toepassing zijn op economische migranten die niet tot de arbeidsmarkt toetreden?

Indien een specifieke vacature een voorwaarde is voor toelating (onderzoek naar de economische behoeften) en wordt uitgegaan van een horizontale aanpak van de economische migratie, zou een mogelijkheid kunnen zijn dat gebruik wordt gemaakt van een "individuele beoordeling": indien werkgevers een vacature gedurende een minimumperiode hebben gepubliceerd en geen aanvaardbare sollicitatie vanuit de EU-arbeidsmarkt hebben ontvangen, zouden zij een buitenlandse werknemer in dienst mogen nemen. Dit systeem - dat afhankelijk is van een instrument als EURES om informatie over vacatures in de hele EU te verspreiden -

[11] De openbare diensten voor arbeidsvoorziening (ODA's) van de lidstaten worden op EU-niveau gecoördineerd via het netwerk EURES (Europese diensten voor arbeidsvoorziening). In het kader van EURES is een Europees portaal voor beroepsmobiliteit (http://europa.eu.int/eures) opgezet, waar alle Europese openbaar gemaakte vacatures vanaf 2005 via één enkel, op webdiensttechnologieën gebaseerd IT-platform toegankelijk zullen zijn.

zou een zeker toezicht op de indienstnemingen mogelijk maken, om aldus misbruiken te beperken. Een aanvullende vraag is of dit onderzoek al dan niet moet worden herhaald wanneer een kortlopend contract is afgelopen en de werkgever wenst het te verlengen.

- Acht u het onderzoek naar de economische behoeften een werkbaar systeem? Moet dit flexibel worden toegepast, rekening houdend bijvoorbeeld met regionale en sectorale kenmerken of de omvang van de betrokken onderneming?

- Moet een vacature gedurende een minimumperiode zijn gepubliceerd alvorens een sollicitant uit een derde land voor de baan in aanmerking kan worden genomen?

- Op welke andere manier zou op doeltreffende wijze kunnen worden aangetoond dat er behoefte is aan een werknemer uit een derde land?

- Moet het onderzoek naar de economische behoeften na afloop van de werkvergunning worden herhaald als het arbeidscontract – op grond waarvan de werknemer uit het derde land is toegelaten – is/zal worden verlengd?

Verscheidene alternatieve systemen kunnen tot een grotere flexibiliteit leiden: zo zou een lidstaat van oordeel kunnen zijn dat boven een bepaald jaarlijks inkomen en/of vaardigheidsniveau aan het onderzoek naar de economische behoeften is voldaan en/of er zou voor bepaalde, door de betrokken lidstaat aan te geven sectoren of regio's kunnen worden vastgesteld dat niet het bewijs moet worden geleverd dat er een tekort is aan arbeidskrachten (green cards). Hetzelfde beginsel zou kunnen worden toegepast op werknemersquota, waardoor de lidstaten hun internationale verbintenissen tegenover derde landen zouden kunnen nakomen.

- Welke andere systemen kunnen worden overwogen?

Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn dat een EU-selectiesysteem wordt toegepast teneinde in te spelen op de behoeften aan specifieke vaardigheden, in het bijzonder met het oog op de lange termijn. Er zou een gemeenschappelijk kader op EU-niveau kunnen worden vastgesteld (bijvoorbeeld aantal jaar ervaring, opleiding, talenkennis, het bestaan van een werkaanbod/tekorten aan arbeidskrachten, gezinsleden in de betrokken lidstaat enz.), waarna elke lidstaat zou kunnen kiezen of hij er al dan niet gebruik van maakt en, indien hij dat doet, hoe hij het aan de behoeften van zijn arbeidsmarkt kan aanpassen. Een andere mogelijkheid is dat verscheidene systemen worden ingevoerd, bijvoorbeeld een voor laaggeschoolde werknemers (waarbij bijvoorbeeld de voorkeur zou worden gegeven aan het aantal jaar ervaring in een bepaalde sector) en een voor middelbaar/hoogopgeleide werknemers (waarbij bijvoorbeeld de voorkeur zou worden gegeven aan de opleiding, vervolgens aan de ervaring), en dat de lidstaten zouden kunnen besluiten welk systeem zij willen toepassen. Een dergelijk systeem zou tegelijk met zowel het stelsel van de "individuele beoordeling" als dat van de "green cards" kunnen bestaan. Tot slot zouden lidstaten die wensen "vergunningen voor werkzoekenden" in te voeren voor bepaalde vaardigheden, sectoren enz., dat kunnen doen.

In dit verband zou een "clearing-house"-systeem, dat bijvoorbeeld is gebaseerd op de door EURES verstrekte diensten, kunnen worden overwogen waarbij een werkgever het curriculum van sollicitanten voor de hele EU zou kunnen raadplegen wanneer er behoefte aan werknemers uit derde landen ontstaat. Wanneer een geschikte kandidaat wordt gevonden, zou de onderdaan van het derde land via de website van de lidstaat kunnen nagaan of hij/zij aan de

criteria voldoet en met de procedures voor het verkrijgen van de vergunningen kunnen beginnen.

- Kan een selectiesysteem als een mogelijke algemene regel op EU-niveau fungeren voor de toelating van economische migranten tot de arbeidsmarkt en welke moeten de belangrijkste criteria zijn?
- Hoe kan de werkgevers volledige toegang worden verschaft tot de CV's van sollicitanten in de hele EU en hoe moet EURES in dit verband worden versterkt?
- Moet worden voorzien in de mogelijkheid om een "vergunning voor werkzoekenden" te verschaffen?

2.3. Toelatingsprocedures met het oog op activiteiten als zelfstandige

Er zouden ook geharmoniseerde voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op activiteiten als zelfstandige kunnen worden ingevoerd op EU-niveau. Dergelijke voorwaarden zouden verschillen van de voorwaarden die onder punt 2.2 zijn genoemd: een onderdaan van een derde land zou bijvoorbeeld kunnen worden verzocht een gedetailleerd en financieel haalbaar bedrijfsplan over te leggen, het bewijs te leveren van zijn/haar financiële middelen en aan te tonen dat deze activiteiten een gunstig effect hebben op de werkgelegenheid of de economische ontwikkeling in de betrokken lidstaat. Er zouden verschillende graden van flexibiliteit kunnen worden ingevoerd, waardoor de lidstaten bijvoorbeeld de mogelijkheid zouden hebben bepaalde sectoren uit te sluiten of te begunstigen enz.

- Moet de EU beschikken over gemeenschappelijke regels voor de toelating van onderdanen van derde landen die een werkzaamheid als zelfstandige uitoefenen? Zo ja, onder welke voorwaarden?
- Moeten flexibelere procedures mogelijk zijn voor zelfstandigen die de EU wensen binnen te komen voor een periode van minder dan één jaar teneinde een specifiek contract met een cliënt in de EU na te komen? Zo ja, welke?

2.4. Aanvraag van werk- en verblijfsvergunningen

De bestaande procedures zouden kunnen worden vereenvoudigd door de invoering van een enkele nationale aanvraagprocedure, die tot een gecombineerde verblijfs- en werkvergunning zou leiden ("one-stop-shop"-procedure). Wanneer een inreisvisum vereist is, kan een lidstaat een dergelijk inreisvisum blijven verlangen of oordelen dat de afgifte van dit gecombineerde document door zijn consulaat volstaat.

Dit document zou geen invloed hebben op de interne werkwijzen van de nationale overheidsdiensten noch op de toelatingsvoorwaarden. In de meeste lidstaten moeten onderdanen van derde landen in het bezit zijn van een werkvergunning voordat de aanvraag om een verblijfvergunning wordt onderzocht: daardoor zou de indruk kunnen ontstaan dat de afgifte van een verblijfsvergunning – op basis van andere criteria dan die welke gelden voor de afgifte van de werkvergunning – in het kader van de gecombineerde procedure een vrijwel automatische aangelegenheid zou worden, hetgeen niet de bedoeling is van de Commissie.

Een andere mogelijkheid is deze aangelegenheid niet op EU-niveau te regelen. Een compromis zou erin kunnen bestaan één enkele aanvraag voor zowel de werk- als de verblijfsvergunning voor te stellen, zelfs al zou het eindresultaat zijn dat twee verschillende vergunningen worden afgegeven overeenkomstig de nationale voorschriften.

- Zou er een gecombineerde "werk- en verblijfsvergunning" op EU-niveau moeten bestaan? Wat zijn de voordelen/nadelen daarvan?
- Of moet één enkele aanvraag (voor zowel de werk- als de verblijfsvergunning) worden voorgesteld?
- Zijn er andere mogelijkheden?

2.5. Mogelijkheid om van werkgever/sector te veranderen

De mogelijkheid om tijdens de eerste periode dat iemand in de EU werkt van werkgever en/of sector te veranderen, hangt nauw samen met de kwestie wie de houder is van de vergunning en met de voorwaarden voor toelating van de werknemer (punt 2.2). Indien een onderdaan van een derde land in het kader van een speciale regeling is toegelaten, zou zijn/haar mobiliteit tijdelijk kunnen worden beperkt om misbruik van de toelatingsvoorwaarden te voorkomen. Er zou daarentegen geen echt probleem voor de economie van het gastland rijzen indien de werknemer buiten het kader van dergelijke regelingen is toegelaten en een aantrekkelijker baan krijgt aangeboden (waarbij zo nodig het onderzoek naar de economische behoeften wordt verricht). Indien de houder van de vergunning de werkgever is, zou de werknemer kunnen zijn blootgesteld aan het risico dat hij/zij onrechtmatig wordt gecontroleerd door, of zelfs “eigendom” is van zijn/haar toekomstige werkgever.

- Moeten er binnen de arbeidsmarkt van de lidstaat van verblijf beperkingen gelden voor de mobiliteit van de werknemer uit een derde land? Zo ja, welke (werkgever, sector, regio enz.), onder welke omstandigheden en hoe lang?
- Wie moet de houder van de vergunning zijn? De werkgever, de werknemer, of beiden gezamenlijk?

2.6. Rechten

Migrerende werknemers moeten over een zekerheid biedende rechtspositie beschikken[12], ongeacht of zij al dan niet naar hun land van herkomst wensen terug te keren of een permanentere status wensen te verkrijgen. Werknemers uit derde landen zouden op dezelfde wijze moeten worden behandeld als EU-burgers, in het bijzonder wat bepaalde economische en sociale basisrechten betreft, voordat zij de status van langdurig ingezetene verkrijgen. Deze status impliceert een uitgebreidere reeks rechten, overeenkomstig het beginsel van de differentiatie van rechten naar gelang van de duur van het verblijf.

---

[12] De gemeenschapswetgeving verschaft reeds een aantal rechten, bijvoorbeeld die welke zijn vastgelegd in Richtlijn 2003/109/EG (langdurig ingezetenen), Verordening (EG) nr. 859/2003 van de Raad tot uitbreiding van de bepalingen van Verordening (EEG) nr. 1408/71 (coördinatie van de sociale zekerheid) en de twee antidiscriminatierichtlijnen (Richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG). Voorts zijn de gemeenschapsrichtlijnen over onderwerpen zoals veiligheid en gezondheid op het werk of arbeidsvoorwaarden in beginsel van toepassing op alle werknemers, ongeacht hun nationaliteit. Dit geldt ook voor de meeste van de artikelen van het Europees Handvest van de grondrechten.

- Welke specifieke rechten moeten worden toegekend aan onderdanen van derde landen die tijdelijk in de EU werken?
- Moet een minimumverblijfsduur een voorwaarde zijn om bepaalde rechten te kunnen uitoefenen? Zo ja, welke rechten en welke verblijfsduur?
- Moeten er stimulansen zijn – bijvoorbeeld betere voorwaarden voor gezinshereniging of voor het verkrijgen van de status van langdurig ingezetene – om bepaalde categorieën van werknemers uit derde landen aan te trekken? Zo ja, waarom en welke?

2.7. Begeleidende maatregelen: integratie, terugkeer en samenwerking met derde landen

Zoals in verscheidene mededelingen van de Commissie[13] en in de conclusies van de Raad over migratie en ontwikkeling van 19 mei 2003 is onderstreept, is het met het oog op een geslaagd communautair beleid op het gebied van de economische migratie nodig dat de migratiestromen in samenwerking met de landen van herkomst en doorreis worden beheerst, rekening houdend met de realiteit en de behoeften in deze landen. De genomen maatregelen moeten vergezeld gaan van een krachtig beleid met het oog op de integratie van de toegelaten migranten.

Derhalve moet in het kader van de samenwerking met derde landen ter vergemakkelijking van de legale migratie en de sociale en economische integratie van potentiële migranten aandacht worden geschonken aan een aantal kwesties, met name het wegtrekken van hoogopgeleide personen ("brain drain"), het feit dat de landen van herkomst investeren in de ontwikkeling van de vaardigheden van personen die dan de economie en de samenleving in dat land verlaten, de moeilijkheden die migranten ondervinden om sociale en culturele banden te onderhouden enz. Het is van belang dat erover wordt nagedacht hoe dergelijke kwesties moeten worden aangepakt en welke maatregelen moeten worden genomen om de terugkeer van tijdelijke werknemers aan het einde van hun contract te vergemakkelijken en hen in hun eigen land in de samenleving te herintegreren. Mogelijke maatregelen om "win-win"-situaties aan te moedigen en/of eventuele nadelige situaties te compenseren, kunnen met name zijn: up-to-date informatie te verschaffen over de voorwaarden voor toegang tot en verblijf in de EU, in de landen van herkomst wervings- en opleidingscentra op te zetten voor vaardigheden waaraan in de EU behoefte bestaat en waar culturele en taalkennis wordt aangeboden, databanken per vaardigheid/beroep/sector (bekwaamhedenportefeuille) van potentiële migranten op te zetten, geldovermakingen te vergemakkelijken, derde landen te compenseren voor de opleidingskosten van personen die naar de EU emigreren. Een andere vraag waarover kan worden nagedacht is of in het kader van overeenkomsten inzake versterkte samenwerking voorrang aan bepaalde derde landen kan worden verleend wat de toelating van hun nationale onderdanen betreft.

Zoals in het eerste jaarverslag over migratie en integratie is onderstreept, moet de EU voorts haar inspanningen voortzetten om de betere integratie van de huidige en toekomstige immigranten, zowel op de arbeidsmarkt als in het gastland in het algemeen, te bevorderen. In alle lidstaten winnen introductieprogramma's voor nieuwkomers – die hoofdzakelijk betrekking hebben op taalonderricht, burgerschapsvorming en informatie over de basisnormen en -waarden van het gastland – aan belang.

---

[13] COM(2004) 412 en COM(2002) 703.

- Welk soort begeleidende maatregelen moeten worden overwogen om de toelating van economische migranten tot zowel de EU als de landen van herkomst, alsmede hun integratie in die landen te vergemakkelijken?

- Wat kan de EU overeenkomstig het EU-ontwikkelingsbeleid doen om de mobiliteit van hoogopgeleide personen ("brain circulation") aan te moedigen en de mogelijk negatieve effecten van het wegtrekken van hoogopgeleide personen ("brain drain") aan te pakken?

- Moeten ontwikkelingslanden worden vergoed (door wie en hoe) voor hun investering in menselijk kapitaal dat naar de EU vertrekt? Hoe kunnen negatieve effecten worden beperkt?

- Moeten gastlanden en landen van herkomst de verplichting hebben de terugkeer van tijdelijke economische migranten te waarborgen? Zo ja, in welke omstandigheden?

- Hoe kan de terugkeer tot wederzijds voordeel van het gastland en het land van herkomst worden begeleid?

- Moet, wat de toelating betreft, de voorkeur worden gegeven aan bepaalde derde landen? Op welke wijze?

- Kan een dergelijke voorkeur worden gekoppeld aan speciale kaders, zoals het Europese nabuurschapsbeleid, pre-uitbreidingsstrategieën?

3. CONCLUSIE

De Commissie is van mening dat de toelating van economische migranten de hoeksteen is van elk immigratiebeleid en dat daarom een aanpak op Europees niveau nodig is in de context van de geleidelijke ontwikkeling van een coherent communautair immigratiebeleid. In dit groenboek heeft de Commissie getracht een overzicht te geven van de belangrijkste punten waaraan aandacht moet worden besteed en een aantal keuzemogelijkheden aangereikt die in een gemeenschappelijk EU-kader zouden kunnen worden ingebed. Dit systeem moet transparant, onbureaucratisch en volledig operationeel zijn. Het moet functioneren in het belang van alle betrokken partijen: de migranten, de uitzendende landen en de ontvangende landen. Bij de intensivering van een beleid dat erop is gericht economische migranten aan te trekken en hun toelating te vergemakkelijken, moeten de EU en haar lidstaten bijzondere aandacht besteden aan de mogelijke negatieve effecten van een dergelijke uitstroom op het land van herkomst.

Het groenboek is in de eerste plaats bedoeld om reacties los te maken bij de belanghebbenden en om een brede discussie op gang te brengen onder alle betrokken partijen. De Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's, nationale, regionale en lokale autoriteiten, de sociale partners (inclusief werkgevers- en werknemersorganisaties), niet-gouvernementele organisaties, de kandidaat-lidstaten, partners uit derde landen, academici en andere maatschappelijke organisaties en personen worden uitgenodigd daaraan deel te nemen. Na afloop van dit uitvoerige raadplegingsproces zal de Commissie, zoals vastgesteld in het Haagse Programma, vóór eind 2005 een beleidsplan over legale migratie indienen, waarin toelatingsprocedures zijn opgenomen,

De Commissie verzoekt alle betrokken partijen, ter voorbereiding van een publieke hoorzitting over migratie in 2005, hun reactie uiterlijk op 15 april 2005 schriftelijk in te dienen bij:

De directeur-generaal

Directoraat-generaal Justitie, vrijheid en veiligheid

Europese Commissie

B-1049 Brussel

jls-economic-migration@cec.eu.int

BIJLAGE

BIBLIOGRAPHY

***A. Legislative instruments and proposals*:**

(1) Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (applicable as of 3 October 2005);

(2) Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents (applicable as of 26 January 2006);

(3) Proposal for a Council Directive on the conditions of admission of third-country nationals for the purpose of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service - COM(2002) 548; political agreement reached in March 2004;

(4) Proposal for a Council Directive on a specific admission procedure for third country researchers - COM(2004) 178;

(5) Proposal for a Council Directive on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities - COM(2001) 386;

(6) Council Regulation (EEC) n°1612/1968 on freedom of movement for workers (in particular, article 19(2) for the "Community preference");

(7) Council Resolution of 20 June 1994 on limitations on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment;

(8) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin;

(9) Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation;

(10) Council Regulation (EC) No 859/2003 of 14 May 2003 extending the provisions of Regulation (EEC) No 1408/71 and Regulation (EEC) No 574/72 to nationals of third countries who are not already covered by those provisions solely on the ground of their nationality.

B. Commission Communications:

(1) Communication from the Commission "Study on the links between legal and illegal immigration" - COM (2004) 412 final;

(2) First Annual Report on Migration and Integration - COM(2004) 508 final;

(3) Communication from the Commission on immigration, integration and employment - COM(2003) 336 final;

(4) Communication from the Commission on integrating migration issues in the EU's relations with third countries - COM(2002) 703 final.

C. Studies:

(1) Studies on labour migration, Migration Research Group, Hamburg Institute for International Economics (HWWA), Germany; papers prepared for the European Commission, DG Employment and Social Affairs, June 2004, available at: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/immigr_new_stud_en.htm. The papers examine best practice regarding recruitment of labour migrants, projecting future labour needs and labour market integration in the European countries as well as in other industrialised countries. They were prepared by experts from the MRG, in cooperation with the Migration Policy Institute, Washington DC.

(2) Admission of third-country nationals for paid employment or self-employed activity, European Commission, Directorate General for Justice and Home Affairs, 2001, ISBN 92-894-1689-0. The study, undertaken by Ecotec Research and Consulting Limited between November 1999 and May 2000, analysed and compared the legal and administrative frameworks in the EU-15 concerning the admission of third-country nationals to the EU Member States for the purposes of paid employment and self-employment.