EUROPEES PARLEMENT

2004 *2009*

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

19.1.2007

WERKDOCUMENT

over het beleidsplan legale migratie

Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Lilli Gruber

1. Politieke context

Het beleid inzake legale migratie, de spil van een gemeenschappelijk immigratiebeleid zoals in 1999 in Tampere door de Europese Raad geformuleerd, is jarenlang ondergeschikt geweest aan diverse nationale beleidsoverwegingen. Zorgen om de kiezersgunst bij de regeringen, de grote media-aandacht voor immigratie, de vrees bij de lidstaten voor een te slappe aanpak in andere lidstaten, de vrees om nationale soevereiniteit kwijt te raken, verschillen in beleidskeuzen en cultuurverschillen - dit zijn slechts enkele factoren die hebben verhinderd dat er een echt Europees beleid inzake legale migratie tot stand kwam.

Bij ontstentenis van een gemeenschappelijk immigratiebeleid hebben de lidstaten de afgelopen jaren radicaal verschillende benaderingen gevolgd ten opzichte van legale immigratie van werkzoekenden uit derde landen, uiteenlopend van restrictief tot liberaal, van quotaregelingen tot regularisatie achteraf. Daar komt nog bij dat niet alle lidstaten dezelfde immigratiedruk ervaren en dat ze immigratie niet allemaal als een probleem van de eerste orde beschouwen.

Er bestaan twee paradoxen. De eerste heeft te maken met het vrij verkeer van personen binnen het Schengengebied. Door de afschaffing van de grenscontroles kunnen illegale immigranten zich gemakkelijker binnen dit gebied verplaatsen, zodat ze landen met een restrictievere wetgeving toch, zij het niet volgens de regels, kunnen binnenkomen. Het is dan ook duidelijk dat er naast een alomvattende controle aan de buitengrenzen van de EU ook een uniform toelatingsbeleid nodig is.

De tweede paradox betreft de houding van bepaalde lidstaten. Enerzijds weigeren ze de toelatingsvoorwaarden en het verwerken van migratiestromen als Europese bevoegdheid te beschouwen; anderzijds verlangen ze vaak van de Europese Unie dat zij het regularisatiebeleid van sommige lidstaten veroordeelt.

Het ontbreekt daarnaast aan een goede communicatiestrategie op Europees niveau, die essentieel is om de burgers op de juiste wijze te informeren over de noodzaak van een Europees toelatings- en integratiebeleid. Zo vindt volgens een peiling van Eurobarometer bijna 50% van de Europeanen dat immigranten misbruik maken van de sociale voorzieningen. Immigratie kan daarentegen een belangrijk element zijn in het streven naar handhaving van het Europees sociaal model bij een vergrijzende bevolking. Gezien de groeidoelstellingen van de Lissabonagenda en de demografische ontwikkelingen heeft de Commissie tien jaar geleden al beseft dat immigratie de verzorgingsstaat overeind kan houden en de Europese arbeidsmarkt nieuwe impulsen kan geven. Dit laatste blijkt ook uit de stelselmatige aandrang vanuit het bedrijfsleven om de nationale toelatingsquota te verruimen.

Een gemeenschappelijk beleid betekent niet dat de deur wordt opengezet voor wie maar binnen wil komen. Integendeel, zo'n beleid vormt het noodzakelijke antwoord op een structureel verschijnsel van internationale betekenis dat op nationaal niveau niet doeltreffend kan worden aangepakt. Het scheppen van legale immigratiemogelijkheden in Europa vormt bovendien een belangrijk instrument om mensenhandel, georganiseerde misdaad en zwartwerken te bestrijden.

Immigratie biedt daarnaast kansen voor culturele, sociale en politieke verrijking van onze samenleving. Het Europees Parlement heeft overigens meermalen gepleit[1] voor een Europese strategie voor de integratie van migranten met inachtneming van alle relevante beleidsaspecten.

Naast toegang tot de arbeidsmarkt, onderwijs, gezondheidszorg en sociale zekerheid moet gestimuleerd worden dat migranten een rol spelen in de politiek en de maatschappij in een gemeenschappelijk kader van rechten en verantwoordelijkheden.

De uitstippeling van een "positief" immigratiebeleid hangt nauw samen met de rol van Europa bij de ondersteuning van de economische, sociale en politieke ontwikkeling en de democratisering en verbreiding van de grondrechten in derde landen, met name in Afrika, waarmee Europa een hecht politiek partnerschap heeft.

2. Voorgeschiedenis en inhoud van het Commissievoorstel

Op de bijeenkomst van de Europese Raad in Tampere in 1999 hebben de lidstaten de doelstellingen voor een consequent en evenwichtig Europees immigratiebeleid geformuleerd, volgens een viersporenbenadering: formulering van een beleidsplan legale migratie, bestrijding van clandestiene immigratie, samenwerking met derde landen en integratie van arbeidsmigranten.
De aanslagen van 11 september 2001 doorkruisten de mondiale en Europese agenda drastisch, waarbij ook het "positieve" immigratiebeleid een klap kreeg, zodat het werk daaraan stil kwam te liggen.
Op de daaropvolgende bijeenkomsten van de Europese Raad, van de top van Sevilla (juni 2002) tot die van Den Haag (november 2004), lag het accent vrijwel uitsluitend op de bestrijding van clandestiene immigratie en mensenhandel.
Er zijn een aantal belangrijke wettelijke instrumenten ter bestrijding van clandestiene immigratie ontwikkeld, maar het is, zelfs op dit gebied, niet gelukt om een consequent gemeenschappelijk beleid te formuleren.
Pas in 2006, met name op de informele topontmoeting in Lahti in november en vervolgens op de bijeenkomst van de Europese Raad in december, is legale migratie als thema teruggekeerd, mede dankzij de permanente druk van het Europees Parlement. Voor de eerste keer sinds "Tampere" is er weer gesproken over samenwerking tussen de EU en de landen van herkomst en van doorgang om tot openstelling van legale kanalen te komen.
De Europese Raad heeft de Commissie in december verzocht een mededeling daarover op te stellen.
Het beleidsplan uit 2005 was dus een eerste concrete reactie van de Commissie wat betreft legale immigratie, na een patstelling die ruim vijf jaar geduurd heeft.
Reeds in 2001 had de Commissie een richtlijnvoorstel ingediend inzake de voorwaarden voor toegang en verblijf van arbeidsmigranten uit derde landen, maar dat voorstel is na jarenlang oponthoud bij de Raad door de Commissie-Barroso ingetrokken.
Dat voorstel[2] is nooit door de Raad goedgekeurd. Gelet op de politieke omstandigheden, mede door de nasleep van 11 september 2001, achtte de Commissie het verstandiger van strategie te veranderen en een stap terug te doen. In januari 2005 publiceerde zij een groenboek en startte zij een uitgebreide consultatieronde om na te gaan wat de beste benadering is om greep op de economisch gemotiveerde migratie te krijgen.

---

[1] Zie het verslag-Lambrinidis over strategieën en middelen voor de integratie van onderdanen van derde landen in de Europese Unie (P6-TA(2006)0318), aangenomen op 6 juli 2006.
[2] Voorstel voor een richtlijn betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige (COM(2001)0386) - verslag-Terrón i Cusí (P5-TA(2003)0050), aangenomen op 12 februari 2003.

Deze inspraakronde heeft aangetoond dat er brede consensus bestaat over de wenselijkheid van een EU-beleid ter zake. Er is echter wel verschil van inzicht over de te volgen benadering. Ook het verslag-Klamt, dat in oktober 2005 door het Parlement is aangenomen, gaf geen eenduidige visie[3].

De Commissie is vervolgens afgestapt van een horizontale benadering met één richtlijn inzake toegang en verblijf voor alle categorieën arbeidsmigranten en heeft gekozen voor een geleidelijke en gedifferentieerde benadering: vier deelrichtlijnen met als enige doel de omschrijving van de voorwaarden en procedures voor toegang van bepaalde categorieën migranten.
De vier richtlijnvoorstellen worden niet gelijktijdig ingediend maar verspreid over de komende drie jaar. De vier categorieën zijn:

- hooggekwalificeerde arbeidskrachten (indiening september 2007),
- seizoensarbeiders (indiening 2008),
- werknemers van multinationale ondernemingen die intern worden overgeplaatst (indiening 2009),
- stagiairs die een salaris krijgen (indiening 2009).

Afgezien van de vier specifieke richtlijnen zal de Commissie ook een kaderrichtlijn voorstellen met het oog op een gemeenschappelijk raamwerk voor de rechten van arbeidsmigranten die legaal in een lidstaat werken en die nog niet de status van langdurig ingezetene bezitten[4].

In het kader van het beleidsplan heeft de Commissie, in aansluiting op de "mobiliteitspaketten" in samenwerking met de landen van herkomst, tevens voorgesteld om nog in 2007 een Europese portaalsite op te zetten om potentiële migranten te informeren over de mogelijkheden van legale arbeid in de EU en de voorwaarden voor toegang.
Met hetzelfde doel voor ogen is de Commissie van plan in derde landen specifieke centra op te richten die emigratie naar de EU langs legale weg moeten vergemakkelijken en clandestiene emigratie moeten tegengaan.

Het institutionele probleem

Toen de Raad in januari 2005 na lang dralen uitvoering gaf aan de Verdragsbepalingen inzake toepassing van de medebeslissingsprocedure en besluitvorming bij gekwalificeerde meerderheid op "alle onder [titel IV] vallende gebieden, dan wel delen ervan", besloten de ministers helaas het beleidsterrein legale immigratie en integratie daarvan uit te sluiten.
Het Parlement heeft die keuze van de Raad voor een intergouvernementele aanpak meermalen bekritiseerd en aangedrongen op toepassing van de "passerelle"-clausule van artikel 67 op legale immigratie en integratie.

Als het grondwettelijk verdrag al van kracht was, zou de normale stemprocedure voor het

[3] Verslag-Klamt over het Groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak (P6-TA(2005)0408), aangenomen op 26 oktober 2005.
[4] Die status wordt na 5 jaar verleend. Een en ander is geregeld bij Richtlijn 2003/0109/EG.

gehele beleidsterrein gelden.
Dat verdrag weerspiegelt echter de skepsis die na "11 september" heerste en bevat een bepaling die als inperking kan worden beschouwd. De intergouvernementele conferentie heeft namelijk de volgende bepaling toegevoegd: "Dit artikel 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."

Ook met de vigerende verdragen kan moeilijk uit de algemene bevoegdheid van de EU voor "voorwaarden inzake toegang en verblijf" worden afgeleid dat zij een specifieke, uniforme regeling kan uitvaardigen voor de toegang tot de lidstaten, hetgeen een nationale bevoegdheid blijft.

Standpunt van de rapporteur over het beleidsplan

De rapporteur staat positief tegenover het beleidsplan van de Commissie als eerste stap naar de formulering van een gemeenschappelijk beleid inzake legale migratie. Zij betreurt wel dat de Commissie niet gekozen heeft voor een horizontale benadering, waarmee minimumnormen voor alle landen en alle categorieën migranten hadden kunnen worden vastgesteld.
Een gemeenschappelijk beleid is zeer belangrijk, want daarmee kan worden voorkomen dat tezeer uiteenlopende nationale benaderingen tot verschuivingen in de migrantenstromen leiden.

De Europese en nationale politici moeten hun handelen kunnen baseren op overwegingen die verder gaan dan puur electorale motieven, en het immigratiebeleid op een alomvattende, geïntegreerde wijze benaderen, zoals ook de Commissie onlangs heeft aanbevolen.

De bestrijding van clandestiene immigratie is daar onlosmakelijk mee verbonden.

Nadere uitwerking behoeven de volgende punten:

- Gespreide goedkeuring van de deelrichtlijnen: De vijf specifieke richtlijnen van het beleidsplan moeten als één pakket worden gezien. De formulering van de kaderrichtlijn inzake de rechten van migranten die nog niet de status van langdurig ingezetene bezitten, is dringend geboden.

- Richtlijnvoorstel inzake hooggekwalificeerde arbeidskrachten: Er moet een aanvaardbaar evenwicht worden gevonden tussen bevordering van immigratie van hooggekwalificeerde arbeidskrachten in Europa en voorkoming van een braindrain uit de ontwikkelingslanden. Het voorstel van de Commissie inzake "circulaire migratie" moet nader worden bekeken.

- Definitie van het begrip "hooggekwalificeerde arbeidskracht" bij ontstentenis van gemeenschappelijke criteria voor de erkenning van diploma's.

- De voorgestelde sectoren zijn niet de enige en/of belangrijkste waar EU-optreden nodig is. Ook valt te denken aan de persoonlijke dienstverlening, de horeca en de bouw.

- Er moet worden nagegaan of de invoering van een Europese "green card" voor werknemers in onder meer de sectoren die onder de richtlijnen zullen vallen, een reële

mogelijkheid is.

- De formaliteiten die hooggekwalificeerde arbeidskrachten bij migratie moeten vervullen moeten eenvoudig zijn. Dit geldt ook voor migratie bij overplaatsing binnen multinationale ondernemingen.

- Nagegaan moet worden of seizoensarbeiders hun seizoenswerkvergunning op basis van precieze criteria kunnen laten omzetten in een langlopende verblijfsvergunning of in een verblijfsverguning voor werkzoekenden.

- Ook voor stagiairs die een salaris krijgen moet de mogelijkheid geschapen worden dat zij na afloop van hun stage een verblijfsvergunning voor werkzoekenden krijgen.

- Franco Frattini, vice-voorzitter van de Commissie, heeft op de conferentie over migratie en ontwikkeling (Tripoli, 22 november 2006) een zeer interessant voorstel gelanceerd: er zouden op Europees niveau vast te stellen "quotapakketten voor legale toegang" kunnen worden aangeboden aan derde landen in ruil voor betere indamming van illegale migratie en terugname van uitgezette illegalen. Het wachten is op concrete voorstellen van de Commissie.

- Evenals op andere beleidsterreinen bestaat ook hier het reële gevaar dat de besluitvorming bij unanimiteit ertoe leidt dat de Raad slechts besluiten neemt die een "kleinste gemene deler" vormen, doordat het zoeken naar een compromis in verwatering resulteert. De Europese toegevoegde waarde is dan slechts gering.