

EUROPEES PARLEMENT

1999



2004

Zittingsdocument

DEFINITIEVE VERSIE
A5-0305/2001

14 september 2001

VERSLAG

over de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement
over een communautair immigratiebeleid
(COM(2000) 757 – C5-0100/2001 – 2001/2047(COS))

Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

Rapporteur: Hubert Pirker

INHOUD

	Blz.
PROCEDUREVERLOOP.....	4
ONTWERPRESOLUTIE.....	6
TOELICHTING	15
ADVIES VAN DE COMMISSIE BUITENLANDSE ZAKEN, MENSENRECHTEN, GEMEENSCHAPPELIJKE VEILIGHEID EN DEFENSIEBELEID.....	18
ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN INTERNE MARKT.....	24
ADVIES VAN DE COMMISSIE WERKGELEGENHEID EN SOCIALE ZAKEN	26
ADVIES VAN DE COMMISSIE VERZOEKSCHRIFTEN	33

PROCEDUREVERLOOP

Bij schrijven van 24 november 2000 deed de Commissie haar mededeling aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid (COM(2000) 757 – 2001/2047(COS)) toekomen aan het Parlement.

Op 15 maart 2001 gaf de Voorzitter van het Parlement kennis van de verwijzing van deze mededeling naar de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken als commissie ten principale en naar de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid, de Commissie juridische zaken en interne markt, de Commissie industrie, externe handel, onderzoek en energie, de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken en de Commissie verzoekschriften als medeadviserende commissies (C5-0100/2001).

De Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken benoemde op haar vergadering van 16 januari 2001 Hubert Pirker tot rapporteur.

De commissie behandelde de mededeling van de Commissie en het ontwerpverslag op haar vergaderingen van 11 juni, 19 juni, 3 juli, 28 augustus en 12 september 2001.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met 29 stemmen voor en 6 tegen bij 2 onthoudingen haar goedkeuring aan de ontwerpresolutie.

Bij de stemming waren aanwezig: [Graham R. Watson](#) (voorzitter), ~~...~~[Robert J.E. Evans](#)~~and~~ ~~...~~ (ondervoorzitter), ~~...~~[Hubert Pirker](#) (rapporteur), [Niall Andrews](#), [Maria Berger](#) (verving [Martin Schulz](#)), [Mario Borghezio](#) (verving [Marco Cappato](#)), [Alima Boumediene-Thiery](#), [Charlotte Cederschiöld](#), [Carmen Cerdeira Morterero](#) (verving [Sérgio Sousa Pinto](#)), [Ozan Ceyhun](#), [Carlos Coelho](#), [Thierry Cornillet](#), [Giuseppe Di Lello Finuoli](#), [Francesco Fiori](#) (verving [Marcello Dell'Utri](#) overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), [Glyn Ford](#) (verving [Michael Cashman](#)), [Daniel J. Hannan](#), [Adeline Hazan](#), [Jorge Salvador Hernández Mollar](#), [Anna Karamanou](#), [Margot Keßler](#), [Timothy Kirkhope](#), [Eva Klamt](#), [Alain Krivine](#) (verving [Pernille Frahm](#)), [Baroness Sarah Ludford](#), [Hartmut Nassauer](#), [William Francis Newton Dunn](#) (verving [Jan-Kees Wiebenga](#)), [Arie M. Oostlander](#) (verving [Enrico Ferri](#)), [Elena Ornella Paciotti](#), [Paolo Pastorelli](#), [Gerhard Schmid](#), [Ingo Schmitt](#) (verving [Bernd Posselt](#)), [Patsy Sörensen](#), [Joke Swiebel](#), [Fodé Sylla](#), [Anna Terrón i Cusí](#), [Gianni Vattimo](#) en ~~...~~[Christian Ulrik von Boetticher](#).

De adviezen van de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid, de Commissie juridische zaken en interne markt, de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken en de Commissie verzoekschriften zijn bij dit verslag gevoegd.

De Commissie industrie, externe handel, onderzoek en energie heeft op 27 januari 2001 besloten geen advies uit te brengen.

Het verslag werd ingediend op 14 september 2001.

De termijn voor de indiening van amendementen wordt bekendgemaakt in de ontwerpagenda voor de vergaderperiode waarin het verslag wordt behandeld.

ONTWERPRESOLUTIE

Resolutie van het Europees Parlement over de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid (COM(2000) 757 – C5-0100/2001 – 2001/2047(COS))

Het Europees Parlement,

- onder verwijzing naar de mededeling van de Commissie (COM(2000) 757 – C5-0100/2001)¹,
- overwegende dat het Verdrag van Amsterdam de Gemeenschap voor het eerst een bevoegdheid toekent op de gebieden immigratie en asiel,
- gezien de conclusies van de Europese Raad van Tampere van oktober 1999
- onder verwijzing naar artikel 15, lid 3 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: "onderdanen van derde landen die op het grondgebied van de lidstaten mogen werken, hebben recht op arbeidsvoorwaarden die gelijkwaardig zijn aan die welke de burgers van de Unie genieten";
- gelet op artikel 63 van het EU-Verdrag,
- onder verwijzing naar zijn resolutie van 6 juli 2000 over de illegale immigratie en de vondst van de lijken van 58 illegale immigranten in Dover²,
- gelet op de overeenkomst van de Raad betreffende de regels voor de toelating van onderdanen van derde landen tot de lidstaten (COM(1997) 387³,
- gelet op het besluit van de Raad van 11 juni 1992 tot oprichting van een centrum voor informatie, beraad en gegevensuitwisseling inzake asielaangelegenheden (CIBGA)⁴,
- onder verwijzing naar de resolutie van de Raad van 4 maart 1996 betreffende de status van onderdanen van derde landen die langdurig op het grondgebied van de lidstaten verblijven⁵,
- onder verwijzing naar de resolutie van de Raad van 20 juni 1994 inzake de beperking van toelating van de onderdanen van derde landen tot het grondgebied van de lidstaten met het oog op tewerkstelling⁶,
- onder verwijzing naar de resolutie van de Raad van 30 november 1994 inzake de

¹ Nog niet gepubliceerd in PB.

² PB C 121 van 24.4.2001, blz. 166.

³ PB C 337 van 7.11.1997, blz. 9.

⁴ Niet gepubliceerd in PB.

⁵ PB C 80 van 18.3.1996, blz. 2.

⁶ PB C 274 van 19.9.1996, blz. 3.

beperking van de toelating van onderdanen van derde landen tot het grondgebied van de lidstaten met het oog op de uitoefening van een zelfstandige activiteit¹,

- onder verwijzing naar zijn resolutie van 8 oktober 1998 over samenwerking met de Middellandse-Zeelanden op het gebied van immigratie (B4-0961/1998, 0962/1998, 0963/1998, 0964/1998, 0965/1998)²,
 - onder verwijzing naar de aanbeveling van de Raad van 27 september 1996 inzake de bestrijding van illegale terwerkstelling van onderdanen van derde landen³,
 - onder verwijzing naar het gewijzigd voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging (COM(2000) 624)⁴,
 - onder verwijzing naar de richtlijn van de Raad houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming (richtlijn 2000/43/EG)⁵,
 - onder verwijzing naar het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in werkgelegenheid en beroep (COM(2000) 652)⁶,
 - onder verwijzing naar het voorstel van de Commissie voor een richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetenen van derde landen (COM(2001) 127)⁷,
 - onder verwijzing naar het voorstel van de Commissie voor een verordening van de Raad betreffende de invoering van een uniform model voor verblijftitels voor onderdanen van derde landen (COM(2001) 157)⁸,
 - gelet op artikel 47, lid 1 van zijn Reglement,
 - gezien het verslag van de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken en de adviezen van de Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid, de Commissie juridische zaken en interne markt, de Commissie werkgelegenheid en sociale zaken en de Commissie verzoekschriften (A5-0305/2001),
- A. overwegende dat de Europese Raad van Tampere van 15/16 oktober 1999 de noodzaak van een doeltreffender beheersing van alle fasen van de migratiestromen heeft benadrukt (punt 22 van de conclusies),

¹ PB C 274 van 19.9.1996, blz. 7.

² PB C 328 van 26.10.1998, blz. 184.

³ PB L 304 van 14.10.1996, blz. 1.

⁴ PB C 62 E van 27.2.2001, blz. 99.

⁵ PB L 180 van 19.7.2000, blz. 22.

⁶ PB C 62 E van 27.2.2001, blz. 152.

⁷ PB C 240 E van 28.8.2001, blz. 79.

⁸ PB C 180 E van 26.6.2001, blz. 304.

- B. overwegende dat de Europese Raad van Tampere uitdrukkelijk heeft vastgelegd dat "de Europese Unie moet zorgen voor een eerlijke behandeling van derdelanders die legaal op het grondgebied van haar lidstaten verblijven en dat een krachtiger integratiebeleid erop gericht moet zijn hun rechten en verplichtingen te geven die vergelijkbaar zijn met die van de EU-burgers, alsmede dat dit beleid tevens de non-discriminatie in het economische, sociale en culturele leven dient te stimuleren en maatregelen tegen racisme en vreemdelingenhaat dient te ontwikkelen" (conclusie 18),
- C. overwegende dat de Commissie met deze mededeling een belangrijke bijdrage heeft geleverd tot de omzetting van de besluiten van de buitengewone Top van Tampere inzake het immigratiebeleid, die door nieuwe politieke aanzetten worden gekenmerkt,
- D. overwegende dat de demografische ontwikkeling wordt gekenmerkt door vertraging van de toename van de bevolking, afname van de beroepsbevolking en toename van de bevolking boven de 65 jaar,
- E. overwegende dat de gevolgen van deze demografische ontwikkelingen leiden tot bezorgdheid over de instandhouding van de socialezekerheidsstelsels en economische schade door niet in voldoende mate beschikbaar zijn van arbeidskrachten met voldoende opleiding,
- F. overwegende dat meerdere lidstaten legaliseringsmaatregelen hebben ingeleid voor grote aantallen immigranten, die sinds langere tijd zonder een officiële verblijfsstatus in de Unie verblijven,
- G. overwegende dat er sinds de buitengewone Top van Tampere op het gebied van het migratiebeleid geen significante besluiten van de Raad te melden zijn en dat de door de Commissie gepresenteerde tijdschema's niet werden gehaald,
- H. overwegende dat de lidstaten over wetgevingsinstrumenten zouden moeten beschikken om legale mogelijkheden te bieden voor toegang tot de EU, teneinde te zorgen voor een meer geordende immigratie en, diensgevolge, beter gereguleerde migratiestromen,
- I. overwegende dat de legale immigratie in de landen van de EU thans op uiterst uiteenlopende nationale regelingen berust en deze sinds het begin van de jaren '90 aanzienlijk toeneemt; zij wordt versterkt door illegale immigratie, mensenhandel en mensensmokkel; wijst erop dat het illegaal wonen en illegaal werken grote bevolkingsgroepen marginaliseert en isoleert en problemen creëert in het sociaal en economisch weefsel van de lidstaten,
- J. overwegende dat het toekomstig communautair immigratiebeleid deel uitmaakt van de bestrijding van alle vormen van criminaliteit die doorgaans verband houden met mensenhandel,
- K. overwegende dat meer openheid en transparantie inzake migratiestromen samen met een consequente toepassing van de arbeidswetgeving in de lidstaten ertoe kunnen bijdragen illegale immigratie terug te dringen, met name in haar ergste verschijningsvorm: mensenhandel en mensensmokkel,

- L. overwegende dat het criterium van de gezamenlijke ontwikkeling, dat uiteraard per land verschilt, in een dergelijke benadering een doorslaggevende rol moet spelen, zodat de oorzaken van de immigratie in de EU op langere termijn kunnen worden weggenomen,
 - M. overwegende dat een voor alle lidstaten geldende regeling inzake legale immigratie gebaseerd moet zijn op het besef dat de immigratiedruk zal aanhouden en dat een ordelijke immigratie voordelen inhoudt, zowel voor de EU als voor de immigranten en hun land van herkomst,
 - N. overwegende dat een aantal lidstaten begonnen is met het aantrekken van arbeidskrachten uit derde landen om de behoefte aan arbeidskrachten in bepaalde beroepsgroepen op hun arbeidsmarkt te dekken,
 - O. overwegende dat de eigenschappen van de nationale arbeidsmarkten en het immigratiebeleid van de nationale lidstaten zo sterk van elkaar afwijken dat het vrijwel onmogelijk is gedetailleerd op Europees niveau vast te leggen welke en hoeveel arbeidskrachten tot de betrokken lidstaat worden toegelaten en daar mogen verblijven, maar dat deze regelingen kunnen worden vastgesteld voor de toelating, het verblijf en de integratie van economische migranten,
 - P. overwegende dat de problemen die voor de lidstaten van de EU voortvloeien uit de demografische ontwikkeling niet alleen kunnen worden opgelost door immigratie; daarvoor zijn verbeterde maatregelen nodig voor de ontwikkeling van human resources in de EU, alsmede structurele hervormingen op het gebied van het sociaal en werkgelegenheidsbeleid,
 - Q. overwegende dat een gestuurd immigratiebeleid - vergezeld van samenwerkingsmaatregelen, zoals voorlichtingscampagnes, in de landen van oorsprong van potentiële economische migranten - bijdraagt tot de bestrijding van de illegale immigratie,
 - R. overwegende dat voorwaarde voor een effectieve beheersing van de migratie is dat betrouwbare en gedetailleerde gegevens beschikbaar zijn over de immigratie in de Unie,
 - S. overwegende dat de EU een gedeelde verantwoordelijkheid draagt voor samenwerking en ontwikkelingshulp ten opzichte van de minderontwikkelde en ook die van andere landen en dat de EU door haar verleden als emigratieregio dient te beschikken over een gemeenschappelijk immigratiebeleid dat model kan staan en adequaat is aan haar economisch belang en recht doet aan deze verantwoordelijkheid,
 - T. is verheugd over het creëren op de algemene begroting voor het begrotingsjaar 2001 van een voorbereidende actie (lijn B-667: samenwerking met derde landen in het kader van de emigratie) ter beperking van de illegale immigratie en versterking van democratie en rechtsstaat door het opzetten van samenwerkingsprojecten en -programma's met de landen van herkomst en de transitlanden; acht deze begrotingspost ontoereikend en de doelstellingen te beperkt,
1. stelt vast dat in de lijn van de Verdragen van Amsterdam en Nice, alsmede het resultaat van de Top van Tampere, voor economische migranten, asielzoekers en tijdelijke

vluchtelingen verschillende maatregelen en juridische instrumenten op EU-niveau en/of dat van de lidstaten noodzakelijk zijn;

2. verstaat onder "economische migrant" een onderdaan van een derde land die met als doel het aannemen van niet zelfstandige of zelfstandige arbeid legaal inreist in de EU;
3. is verheugd over het Commissiedocument dat de gelegenheid biedt een diepgaand debat te voeren over de belangrijkste aspecten van immigratie om de basis te leggen voor een Europees immigratiebeleid;
4. stelt vast dat de Commissie erin geslaagd is de verschillende oorzaken van de immigratie om "humanitaire redenen", o.a. "gezinsghereniging" en "migratie om economische redenen", duidelijk te onderscheiden en daarvoor verschillende beleidsconcepten op te stellen;
5. verwelkomt dat de Commissie in haar mededeling over een communautair migratiebeleid voor het eerst een poging doet om migratie in al haar aspecten te bespreken en daarbij voornamelijk het aspect van migratie om economische gronden belicht, en gerichte opname van economische migranten al naar gelang de behoeften en de mogelijkheden van de lidstaten voorstelt;
6. is, gezien de nadruk in de mededeling op immigratie van geschoolde arbeid, verheugd over een diepgaande discussie op lange termijn van maatregelen ter verzachting van de nadelige gevolgen (d.w.z. de brain drain) en ter bevordering van de positieve gevolgen (bv. deelneming van migranten aan ontwikkelingsprojecten enz.) in de landen van herkomst van de migranten, evenals de rol van partnerschappen en Unie-programma's in dit verband; wijst op het belang van samenwerking en netwerken en voor arbeidsmarktkwesties tussen regio's binnen en buiten de lidstaten;
7. betreurt dat de noodzaak van partnerschappen tussen de Unie en de landen van herkomst en doortocht in de mededeling niet verder is uitgewerkt, hoewel door de Europese Raad van Tampere beklemtoond, en verzoekt de Commissie een en ander in haar werkzaamheden in de naaste toekomst op te nemen;
8. stelt bovendien vast dat immigratie weliswaar op korte termijn een bijdrage kan leveren aan het wegwerken van het tekort aan arbeidskrachten in bepaalde sectoren en aan toename van de bevolking, maar op lange termijn niet in staat is om demografische wijzigingen te compenseren en de daaruit voortvloeiende problemen - zoals bijvoorbeeld het veiligstellen van de sociale stelsels - op te lossen;
9. onderschrijft dat de immigrant, die al lang rechtmatig in een lidstaat woonachtig is, in de Europese Unie het recht op vrij verkeer en verblijf moet hebben;
10. wijst erop dat overeenkomstig artikel 174, lid 10 (petitierecht) van zijn Reglement burgers uit derde landen verzoekschriften mogen indienen;
11. steunt de mening van Commissie dat een goed geformuleerd, communautair immigratiebeleid zwart werk kan tegengaan en aldus kan bijdragen tot maatregelen tegen werkloosheid en een stabiele, veilige werkgelegenheid kan bevorderen; wijst erop dat

zwart werk een grote nadelige invloed op de overheidsfinanciën heeft en leidt tot ontduiking van voorschriften inzake gezondheid en veiligheid op het werk, van overeenkomsten betreffende arbeidsuren en minimumlonen en voorts de samenwerking tussen de sociale partners verstoort;

12. beklemtoont de noodzaak van maatregelen tegen degenen die welbewust illegale migranten leveren, in dienst nemen en uitbuiten;

- Beheersing van de immigratie

13. is van mening dat het op grond van de uiteenlopende historische, economische en sociale werkelijkheid van de lidstaten niet mogelijk is de behoefte aan arbeidskrachten uit derde landen voor het gehele grondgebied van de Unie uniform vast te leggen, en dat de Unie hiervoor ook geen juridische bevoegdheid heeft;
14. is ingenomen met maatregelen om de vrijheid om te reizen van onderdanen van derde landen in de Unie te regelen, maar benadrukt dat een arbeids- of vestigingsvergunning voor onderdanen van derde landen slechts voor de betrokken lidstaat gelden;
15. stelt vast dat van de immigranten respect voor de waardengemeenschap - zoals vastgelegd in het EU-handvest van de fundamentele rechten – en bereidheid om in de samenleving van de lidstaten te integreren wordt verwacht, maar benadrukt dat de lidstaten ook verplicht zijn de rechten en vrijheden van derdelanders te respecteren; is van oordeel dat de integratie in de samenleving van de lidstaten moet worden bevorderd;
16. is van mening dat de derde landen waaruit de migranten afkomstig zijn geraadpleegd moeten worden over de problematiek van de "brain drain", waarbij tegelijkertijd de kwestie moet worden aangesneden van de toelating van studenten en onderzoekers naargelang onze nationale behoeften en in het belang van de derde landen;
17. deelt de mening van de Commissie dat de EU-wetgeving voor een flexibel algemeen kader op basis van een beperkt aantal statussen moet zorgen om de toegang van economische migranten veeleer te vergemakkelijken dan te bemoeilijken;

- Kaderregelingen op Europees niveau

18. verzoekt derhalve de Commissie en de Raad uniforme Europese kaderregelingen te treffen die ten minste betrekking hebben op
 - a) de voorwaarden voor toelating en verblijf van economische migranten,
 - b) een flexibel en coherent concept voor de verstrekking van visa,
 - c) een getrappt systeem van verblijfstitels voor economische migranten,
 - d) de mobiliteit van onderdanen van derde landen met een verblijfstitel voor een lidstaat binnen de EU en de voorwaarden voor een vrij verkeer van derde landen in de Unie;
19. verlangt dat het Europees Parlement een duidelijke rol in dit proces mag spelen;
20. is van oordeel dat de huidige procedures de Unie en haar lidstaten niet toelaten om op een democratische wijze een efficiënt migratiebeleid tot stand te brengen; dringt aan op de

invoering van democratische en transparante besluitvorming, door de toepassing van artikel 251 voor beslissingen op dit gebied;

21. roept de Commissie op een voorstel in te dienen voor de introductie van een gecombineerde werk- en verblijfsvergunning voor immigranten, die het vrij verkeer binnen de Unie toestaat maar op korte termijn het recht om te wonen en te werken tot één lidstaat beperkt;
22. steunt de mening van de Commissie dat praktische middelen voor aanwerving uit derde landen nodig zijn; beklemtoont dat daartoe ontwikkelde systemen onbureaucratisch en ongecompliceerd zouden moeten zijn en een succesvolle en snelle aanwerving zouden moeten toelaten; erkent de bijzondere behoeften van het midden- en kleinbedrijf aan hoge kwaliteit, betrouwbare informatie, opleiding en steun; stelt voor te overwegen zowel het EURES-netwerk op te zetten als doeltreffende regelingen verder uit te werken die door de Commissie met inspraak van de sociale partners worden gesteund;
23. verlangt derhalve dat het aan iedere lidstaat zelf wordt overgelaten om op grond van de behoeften van zijn arbeidsmarkt, demografische ontwikkelingen en integratiemogelijkheden het kwalificatieprofiel en het aantal van de gezochte arbeidskrachten vast te stellen; vindt dat een nationale regeling voor de toelating van migranten gebaseerd moet zijn op indicatieve streefcijfers en een lijst van vereiste bekwaamheden en kwalificaties die door de sociale partners en de regionale/plaatselijke overheid op een permanente basis worden vastgesteld;
24. verzoekt de Raad, de Commissie en de lidstaten adequate maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat het EU-beleid wordt toegepast voor de sociale en beroepsintegratie van economische migranten, met name voor vrouwen die moeilijkheden ondervinden bij de intreding op de arbeidsmarkt;
25. verwacht van Raad en Commissie dat de aanstaande uitbreiding en de eventuele gevolgen daarvan voor de arbeidsmarkt van de lidstaten in aanmerking worden genomen bij de planning van het immigratiebeleid, en dat als flankerende maatregel wordt samengewerkt met de landen van herkomst en dat aan hen informatie wordt verstrekt over de reële mogelijkheden en behoeften in de lidstaten van de Unie en zij strategieën verwezenlijken ter bestrijding van illegale immigratie;
26. verzoekt de Commissie en de Raad het maatschappelijk, statistisch, economisch, geografisch, juridisch en politiek onderzoek op deze gebieden te steunen, met name door de oprichting van een Europees netwerk voor migratie;
27. vraagt de Commissie en de Raad inspanningen te leveren voor de oprichting en de werking van het Europees netwerk voor migratie, dat zal bijdragen tot de ontwikkeling van een uniform registratiesysteem en de verzameling van betrouwbare en gedetailleerde cijfers inzake de migratie;
28. beklemtoont het belang van een nauwe relatie tussen een immigratiebeleid en de werkgelegenheidsrichtsnoeren; verzoekt de Commissie verder de vragen te bespreken en uit te werken hoe de werkgelegenheidsstrategie door een communautair immigratiebeleid wordt toegepast en hoe migranten op dit gebied een bijdrage kunnen leveren;

29. wenst een Europees initiatief om de inspanningen van de landen van herkomst te steunen die gericht zijn op het stimuleren van terugkeer van emigranten met een beroepsopleiding die in de Unie werken;
30. verzoekt de Commissie zich te bezinnen op de mogelijkheden van dit initiatief in het kader van geïntegreerde ontwikkelingshulpprogramma's met de landen van herkomst en stelt voor dit initiatief te financieren uit kredieten van de communautaire begroting alsmede via bijdragen van overheid en bedrijfsleven in de lidstaten van de Unie; acht het wenselijk om in toekomstige associatieovereenkomsten met derde landen een passage op te nemen over gemeenschappelijk beheer van eventuele migratiestromen;
31. verzoekt de Commissie een rapport op te stellen over de te verwachten impact van de komende uitbreiding voor migratiebewegingen naar de toekomstige uitgebreide Europese Unie, met inbegrip van een analyse van de gevolgen van de toepassing van Schengen voor het handelsverkeer en de grensoverschrijdende samenwerking van de kandidaat-landen met hun oostelijke burenen;

- Gerichte beheersing op nationaal niveau

32. verzoekt de lidstaten de toelating tot en het verblijf op hun grondgebied aan te passen aan de behoeften van de eigen arbeidsmarkt, beperkt door de eigen mogelijkheden en met als doel voor de lange termijn de integratie van de economische migranten;
33. verzoekt de lidstaten bij de bestrijding van zwartwerken de arbeidsinspectienormen en de wetgeving tegen uitbuiting strikt na te leven;
34. onderstreept dat de lidstaten oplossingen moeten vinden voor de situatie van illegale migranten; de lidstaten dienen ook illegale arbeid te bestrijden en de activiteiten van mensensmokers te belemmeren;
35. verwacht derhalve van de lidstaten dat zij in het belang van de integratie van de economische migranten als voorwaarde voor het verstrekken van verblijfstitels factoren als beschikbare arbeidsplaats, woning en opleidingsmogelijkheid voor kinderen in aanmerking nemen;
36. verzoekt de lidstaten het besluit over de verstrekking van een verblijfsvergunning ongeacht geslacht, ras en etnische afkomst, godsdienst of levensbeschouwing, invaliditeit, leeftijd of seksuele geaardheid van de onderdaan van het derde land te nemen;
37. verzoekt de lidstaten voorts vacatures in eerste instantie in te vullen met reeds in de lidstaten van de EU levende onderdanen van derde landen en pas daarna nieuwe immigranten als werknemer aan te werven;
38. roept de lidstaten op om informatiecampagnes op te zetten om hun burgers informatie en voorlichting te geven over het verschijnsel van de migratie en de doelstellingen van de nationale en Europese beleidsopties, en ook om hun nationale ambtenaren informatie en opleiding te geven inzake de wetgeving en de Europese programma's voor een meer rationele en meer efficiënte opvang en integratie van migranten;

39. verzoekt de lidstaten tenslotte de immigratie op hun grondgebied met behulp van uniforme statistieken op de voet te volgen, en de gegevens jaarlijks ter observatie van de migratiestromen aan de Commissie toe te zenden; zodat deze alle gevolgen kan beoordelen en met het oog op een toekomstige harmonisatie van de wettelijke bepalingen richtsnoeren voor immigratiekwesties kan voorleggen;
40. wijst er in dit verband op dat er in meerdere lidstaten bestanden met de gegevens van onderdanen van derde landen werden aangelegd zonder een bijzondere vorm van gegevensbescherming; dringt er derhalve op aan dat de bepalingen op het gebied van gegevensbescherming die gelden voor de burgers van de lidstaten ook gelden voor de onderdanen van derde landen;
41. verzoekt zijn Voorzitter deze wetgevingsresolutie te doen toekomen aan de Raad, de Commissie en de parlementen van de lidstaten.

TOELICHTING

I. Nieuwe oriëntatie van het migratiebeleid

In het verleden waren de maatregelen op het gebied van immigratie in de lidstaten van de Unie vooral gericht op een immigratiestop. Gewijzigde economische, maatschappelijke en demografische omstandigheden in de lidstaten hebben intussen echter tot het inzicht geleid dat deze maatregelen niet meer op hun plaats zijn. Voor afwegingen ten aanzien van een nieuwe oriëntatie van het migratiebeleid zijn de hierna toegelichte aspecten van doorslaggevend belang.

1. Demografische ontwikkelingen in de EU

Wanneer men kijkt naar de demografische situatie in de EU vallen vooral twee trends op: vertraging van de bevolkingsgroei en een duidelijke stijging van de gemiddelde leeftijd van de bevolking. Uit statistische gegevens van Eurostat blijkt dat de EU-bevolking tussen 1975 en 1995 is gegroeid van 349 naar 372 miljoen mensen, terwijl het aandeel oudere mensen - in de leeftijd van 65 jaar en ouder - toenam van 13% naar 15%. Tussen 1995 en 2025 zal de bevolking van de EU-15 volgens prognoses van Eurostat iets langzamer stijgen van 372 naar 386 miljoen, maar daarna afnemen. De beroepsbevolking (mensen in de leeftijd van 20 tot 64 jaar) zal echter in de komende tien jaar afnemen (van 225 miljoen in 1995 tot naar schatting 223 miljoen in 2025), terwijl het aantal personen boven de 65 zal stijgen tot waarschijnlijk 22,4% van de bevolking in 2025.

Deze demografische ontwikkelingen leiden tot bezorgdheid over de instandhouding van socialezekerheidsstelsels en de economische stabiliteit in de Unie. Daarom moet worden nagedacht over een nieuw concept voor het migratiebeleid, waarin ook de gevolgen van legale immigratie in aanmerking worden genomen. Tegelijkertijd moet echter worden benadrukt dat een verhoogde immigratie op lange termijn niet als doeltreffende mogelijkheid ter compensatie van demografische ontwikkelingen kan worden beschouwd. De immigranten nemen namelijk, zoals de ervaring, leert na enige tijd het vruchtbaarheidspatroon van het opnameland over.

2. Toename van illegale immigratie

De illegale immigratie in de lidstaten van de Unie neemt steeds verder toe en wordt door mensenhandel en -smokkel versterkt. De tragedie van Dover van juni 2000 heeft de eventuele dramatische gevolgen van illegale immigratie duidelijk gemaakt en de noodzaak om deze te bestrijden.

Een gestuurd immigratiebeleid - gekoppeld aan voorlichtingscampagnes in de landen van herkomst van de economische migranten - draagt bij tot de bestrijding van illegale immigratie.

3. Toename van legale immigratie

Uit onderzoek naar de eveneens toenemende legale immigratie is gebleken dat er vooral op plaatselijk niveau zowel positieve als negatieve gevolgen zijn. Problematisch is echter dat de gegevens door deels ontbrekende of sterk uiteenlopende nationale regelingen van

de lidstaten voor immigratie niet vergelijkbaar zijn. Ook hier blijkt de noodzaak van diepgaander onderzoek en een reguleringsmechanisme op Europees niveau.

Hoe dan ook nam het aandeel van de legaal geïmmigreerde onderdanen van derde landen volgens Eurostat toe van 8,9 miljoen in 1989 tot 13,1 miljoen in 1998. Het hoogste percentage onderdanen van derde landen hebben Oostenrijk met 7,9% en Duitsland met 6,7%, het geringste aandeel Ierland met 0,7% en Spanje met 0,9%.

4. Tekort aan arbeidskrachten in bepaalde sectoren

Op grond van het tekort aan arbeidskrachten in bepaalde beroepsgroepen is een aantal lidstaten begonnen met de aanwerving van arbeidskrachten uit derde landen. Dit maakt duidelijk dat immigratie van bepaalde arbeidskrachten door de lidstaten zeker gewenst wordt. Daarom moet worden nagegaan in hoeverre een gestuurde migratie ertoe kan bijdragen de deels bestaande tekorten aan arbeidskrachten in bepaalde sectoren te verminderen.

Op grond van deze gewijzigde omstandigheden heeft de Europese Unie de opdracht gekregen om een communautair migratiebeleid te ontwikkelen. Zowel artikel 63 van het EG-Verdrag als de conclusies van Tampere bevatten de eis dat migratiestromen moeten worden beheerst (punt 22 van de conclusies).

II. Onderscheid tussen verschillende groepen migranten

Reeds in de conclusies van Tampere wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen economische migranten, asielzoekers en tijdelijke vluchtelingen. Daarbij gaat het om groepen migranten die om verschillende redenen inreizen naar een lidstaat van de Unie (humanitaire redenen, crisissituatie, economische redenen). Daarom zijn verschillende juridische regelingen voor elk van deze groepen van migranten noodzakelijk, en deels in de vorm van richtlijnen en kaderbesluiten ook reeds ingediend en vastgesteld.

Deze verdeling in verschillende migratiegroepen is een hoeksteen van een gestuurd migratiebeleid en daarom moet hierover in de gehele Unie overeenstemming bestaan. Ook moet men het erover eens zijn dat gezinshereniging voor alle groepen leidt tot versterking van de migratie en dat deze in zoverre als horizontale kwestie moet worden behandeld.

III. Evaluatie van het Commissievoorstel

Bij de uitvoering van de opdracht aan de Unie heeft de Commissie thans een voorstel gepresenteerd dat een bijdrage moet leveren tot de totstandkoming van een communautair migratiebeleid. Gezien het complexe karakter van het migratiebeleid en de gevolgen ervan op een groot aantal terreinen (economie, sociale zaken en recht) blijkt direct dat een op afzonderlijke maatregelen gebaseerde aanpak voor de uitvoering van de in artikel 63 van het EG-Verdrag genoemde wettelijke maatregelen niet geschikt is.

Daarom verwelkomt de rapporteur dat de Commissie in haar mededeling over een communautair migratiebeleid voor het eerst poogt migratie in al haar aspecten te bespreken. Voorts beschouwt hij het als positief dat daarbij vooral het aspect van migratie om economische redenen wordt belicht, en dat gerichte opname van economische

migranten aan de hand van de behoeften en de mogelijkheden van de lidstaten wordt voorgesteld. De rapporteur verwelkomt ook de door de Commissie geplande samenwerking met de landen van herkomst om te informeren over de legale mogelijkheden van immigratie in de Unie.

Wel bekritiseert de rapporteur dat de Commissie zich niet houdt aan de hiervoor toegelichte indeling van de verschillende migratiegroepen, en haar mededeling niet beperkt tot migranten om economische redenen. Onduidelijk wordt de systematiek van de Commissie bovendien door een niet-uniform gebruik van bepaalde begrippen.

De rapporteur betreurt bovendien dat gezinshereniging door de Commissie als een migratiecategorie wordt ingedeeld in plaats van deze als horizontale kwestie te behandelen. Ook wanneer gezinshereniging al naar gelang de migratiegroep verschillend moet worden geregeld gaat het niettemin om een horizontaal aspect van immigratie dat onafhankelijk van de reden van immigratie optreedt.

Voorts acht hij het negatief dat de bevoegdheden van de Unie en de lidstaten niet duidelijk van elkaar worden afgebakend, ofschoon het Verdrag van Amsterdam een duidelijke opdracht aan de Europese Unie heeft geformuleerd.

IV. Europees kader met nationale detailregeling

Overeenkomstig artikel 61, lid 3 a) van het EG-Verdrag luidt de opdracht dat de Raad inzake het immigratiebeleid maatregelen neemt op het gebied van de voorwaarden voor de toegang en verblijf en normen voor de procedures van de afgifte door de lidstaten van langlopende visa en verblijfstitels, met name met het oog op gezinshereniging.

Daarom verwacht de rapporteur dat op EU-niveau een algemeen kader tot stand wordt gebracht met maatschappelijke normen en procedures, alsmede een mechanisme om de doelstellingen vast te leggen. Dit kader moet met name de voorwaarden aangeven voor toegang en verblijf van economische migranten, een coherent concept voor de verstrekking van visa, een getrappt systeem van verblijfstitels alsmede regels voor de mobiliteit van onderdanen van derde landen met verblijfstitels voor een bepaalde lidstaat omvatten.

Daarentegen moet het aan de lidstaten worden overgelaten om op grond van de behoeften van hun eigen arbeidsmarkt, demografische ontwikkelingen en mogelijkheden tot integratie het kwalificatieprofiel en het aantal van de gezochte arbeidskrachten vast te leggen. Daarbij dient naar de mening van de rapporteur de toekenning van een verblijfstitel af te hangen van de integratiemogelijkheden van de migrant; rekening moet worden gehouden met factoren als een reeds beschikbare arbeidsplaats, onderdak en opleidingsmogelijkheden voor kinderen.

Bijzondere betekenis hecht de rapporteur aan de observatie van migratiestromen. Voor een effectieve beheersing van de migratie is het noodzakelijk dat betrouwbare en gedetailleerde gegevens over de immigratie in de Unie beschikbaar zijn. De lidstaten worden daarom verzocht de immigratie op hun grondgebied met behulp van een uniform systeem voor het verzamelen van gegevens op de voet te volgen en de gegevens jaarlijks aan de Commissie toe te zenden met het oog op de observatie van de migratiestromen.

12 juli 2001

ADVIES VAN DE COMMISSIE BUITENLANDSE ZAKEN, MENSENRECHTEN, GEMEENSCHAPPELIJKE VEILIGHEID EN DEFENSIEBELEID

aan de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

inzake het communautair immigratiebeleid
(COM(2000) 757 – C5-0100/2001 – 2001/2047(COS))

Rapporteur voor advies: Pedro Marset Campos

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid benoemde op haar vergadering van 20 maart 2001 Pedro Marset Campos tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 26 juni en 9 juli 2001.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Elmar Brok (voorzitter), Baroness Nicholson of Winterbourne en Catherine Lalumière (ondervoorzitters), Pedro Marset Campos (rapporteur voor advies), Ole Andreasen (verving Esteve Pere), Alexandros Baltas, Andre Brie, Gunilla Carlsson, Rosa M. Díez González, Andrew Nicholas Duff (verving Francesco Rutelli), Michael Gahler, Alfred Gomolka, Vasco Graça Moura (verving Franco Marini), Bertel Haarder, Magdalene Hoff, Giorgos Katiforis (verving Mário Soares), Efstratios Korakas, Cecilia Malmström (verving William Francis Newton Dunn), Emilio Menéndez del Valle, Arie M. Oostlander, Jacques F. Poos, Luís Queiró, Reinhard Rack (verving Hans-Gert Poettering overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Tokia Saïfi (verving Jacques Santer), José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Jürgen Schröder, Ioannis Souladakis, Ursula Stenzel, Johan Van Hecke, Paavo Väyrynen, Matti Wuori en Christos Zacharakis.

BEKNOPTE MOTIVERING

Immigratie vormt een van de meest ingewikkelde en multidimensionale verschijnselen van onze tijd. De gevolgen voor vrijwel het gehele leven - maatschappelijk, economisch, politiek en cultureel - maken immigratie tot een belangrijke uitdaging waar de Europese Unie een coherent antwoord op moet zien te geven door middel van een gemeenschappelijk beleid.

De rapporteur is van mening dat het nodig is om op zo kort mogelijke termijn een gemeenschappelijk beleid te formuleren waar de burgermaatschappij, de haar vertegenwoordigende organen, de media en de spelers uit het economisch en maatschappelijk leven intensief bij moeten worden betrokken.

Deze gemeenschappelijke nadruk van het Europese immigratiebeleid moet het makkelijker maken om het verschijnsel economische immigratie op zoek naar werk bij de publieke opinie in Europa herkenbaar te maken als een positief verschijnsel waar zowel de burgers van de Unie baat bij hebben als de immigranten als die landen van herkomst. Volgens de rapporteur is het grondbeginsel waar het gemeenschappelijk immigratiebeleid van de EU op moet berusten, erkenning voor de legale immigranten van dezelfde rechten en verplichtingen als die waarover de burgers van de EU beschikken dankzij de internationale verdragen over economische, maatschappelijke en culturele rechten van de Verenigde Naties en de internationale conventies die het verkeer van immigranten regelen. In dit verband heeft het zin om actieprogramma's te ontwikkelen die integratie van immigranten moeten bevorderen en die een gunstig klimaat moeten scheppen voor hun onthaal in de bestemmingslanden. Het heeft tevens zin om in een korte periode over te gaan tot legalisering van alle illegale immigranten in combinatie met overeenkomsten met de landen van herkomst.

Volgens de rapporteur is het van het grootste belang om het verschijnsel immigratie in zijn totaal te analyseren en te bekijken hoe het op zijn efficiëntst kan worden ingepast in ons ontwikkelingshulpbeleid. De Europese Unie draagt een historische verantwoordelijkheid en heeft krachtige beloften gedaan aan de minderontwikkelde landen. Een van de vormen waarin deze hulp concreet gestalte kan krijgen, is om de Europese Commissie zich te laten bezinnen op een Europees initiatief in een van de sectoren waar de ontwikkelingslanden het meest om vragen: terugkeer van "menselijk kapitaal", d.w.z. de terugkeer van migrerende werknemers naar hun land van herkomst nadat zij de noodzakelijke vakbekwaamheid en ervaring hebben opgedaan in de landen van de Unie. Een dergelijk initiatief, ingebed in de geïntegreerde ontwikkelingshulpprogramma's, kan in samenwerking met de landen van herkomst een belangrijke factor vormen voor verbetering van de ontwikkelingskansen van deze landen.

De rapporteur benadrukt de noodzaak dat de Europese Unie een coherente, genereuze en flexibele opstelling kiest die het mogelijk maakt rekening te houden met de veelheid aan factoren die bepalend zijn voor het migratieproces.

Om onze reactie effectiever te maken en de geloofwaardigheid van een gemeenschappelijk immigratiebeleid te garanderen, is het al evenzeer noodzaak om de in de lidstaten bestaande praktijken te harmoniseren door gemeenschappelijke regels te formuleren voor de status van "met het oog op de arbeidsmarkt migrerende werknemer" zodat de legale immigratie wordt bevorderd.

De migrantenstromen gaan al sedert het begin van onze beschaving en zijn een weerspiegeling van het streven naar een beter leven. Met een gemeenschappelijk beleid dat adequaat is aan onze mondiale verantwoordelijkheid kan ook de Europese Unie hieraan bijdragen.

CONCLUSIES

De Commissie buitenlandse zaken, mensenrechten, gemeenschappelijke veiligheid en defensiebeleid verzoekt de ten principale bevoegde Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken onderstaande suggesties in de goed te keuren ontwerpresolutie op te nemen:

1. herinnert eraan dat de EU een gedeelde verantwoordelijkheid draagt voor samenwerking en ontwikkelingshulp ten opzichte van de minderontwikkelde en ook die van andere landen en dat de EU door haar verleden als emigratieregio dient te beschikken over een gemeenschappelijk immigratiebeleid dat model kan staan en adequaat is aan haar economisch belang en recht doet aan deze verantwoordelijkheid;
2. wijst erop dat de EU op grond van de nieuwe Overeenkomst van Cotonou een partnerschapsrelatie met de ACS-landen onderhoudt die de basis voor dialoog en samenwerking vormt, en dat het migratievraagstuk in het kader van het EU/ACS-partnerschap onderwerp van een diepgaande dialoog is;
3. is ervan overtuigd dat het mensenrechtenbeleid van de EU alleen dan geloofwaardig kan zijn wanneer het onberispelijk is op het punt van eerbiediging van de rechten en vrijheden van economische immigranten zoals gewaarborgd in de verschillende internationale conventies¹;
4. wijst erop dat de EU met de Overeenkomst van Cotonou heeft ingestemd met een billijke behandeling van personen met de nationaliteit van een derde land die legaal op het grondgebied van de lidstaten gevestigd zijn, met een integratiebeleid dat erop gericht is hun rechten en verplichtingen te geven die vergelijkbaar zijn met die van hun eigen burgers, met de bevordering van non-discriminatie in het economische, sociale en culturele leven en met de ontwikkeling van maatregelen tegen racisme en vreemdelingenhaat;
5. constateert dat het verschijnsel immigratie in al zijn facetten legale, sociale, culturele en economische gevolgen heeft en van invloed is op een breed scala aan beleid van de Unie (interne en externe veiligheid, ontwikkelingssamenwerking, economisch en sociaal beleid, enz.) waardoor een gecoördineerde en coherente aanpak binnen de Unie nodig is die uitmondt in een gemeenschappelijk beleid; wijst erop dat het vraagstuk van de illegale immigratie in internationale overeenkomsten aan de orde wordt gesteld en dat de EU er

¹ Conventies nr. 97 en 143 van de IAO over immigratie op zoek naar werk; conventie nr. 93 van de Raad van Europa over de rechtspositie van de migrerende werknemer en de internationale conventie van de Verenigde Naties over bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinnen.

met de Overeenkomst van Cotonou mee heeft ingestemd ervoor te zorgen dat de rechten en de waardigheid van individuele personen worden geëerbiedigd bij elke procedure die op gang wordt gebracht om illegale immigranten naar hun land van herkomst terug te sturen;

6. wijst op de belangrijke rol die de immigratie voor de economische ontwikkeling van vele lidstaten heeft gespeeld, mogelijk gemaakt door vroeger bestaande ruimhartiger immigratieregelingen; onderstreept dat een grotere immigratie een voorwaarde is om te voldoen aan het acute gebrek aan arbeidskracht dat zich binnenkort in verscheidene lidstaten zal voordoen;
7. steunt met kracht de noodzaak het juridisch en operationeel kader te definiëren van een gemeenschappelijk immigratiebeleid conform aan de doelstellingen die zijn neergelegd op de Europese Raad van Tampere en de door het Verdrag van Amsterdam vastgestelde termijnen; onderstreept dat strategieën die gericht zijn op het terugdringen van de armoede, de verbetering van leef- en werkomstandigheden, schepping van werkgelegenheid en de ontwikkeling van de beroepsopleiding op de lange termijn bijdragen aan de normalisering van de migratiestromen;
8. wenst dat in het kader van dit beleid rekening wordt gehouden met de behoeften en het belang op lange termijn wat betreft de demografische ontwikkelingen in Europa en met de noodzaak de emigranten te integreren in de regio waar zij wonen;
9. is van oordeel dat een zorgvuldig gevoerd immigratiebeleid zowel in het belang van de lidstaten als dat van de landen van herkomst kan werken; is van mening dat erop moet worden gelet de publiek opinie op een verandering van het immigratiebeleid voor te bereiden;
10. is van mening dat het "associatie"(partnerschap)-beginsel met de landen waar de immigranten uit afkomstig zijn, het leidend beginsel moet zijn voor de externe dimensie van het komende gemeenschappelijk immigratiebeleid van de Unie en dat in dit verband het beheer van de migrantenstromen en hun impact op de ontwikkeling van de landen van herkomst onderwerp moet zijn van een permanente dialoog en overleg tussen de instellingen en de lidstaten van de Unie en de landen van herkomst; deze "associaties" moeten opgebouwd zijn per regio;
11. is van mening dat het mundialiseringsproces om redenen van billijkheid en coherentie niet beperkt mag blijven tot vrijheid van goederen-, diensten- en kapitaalverkeer, maar dat het ook, met inachtneming van de noodzakelijke voorzichtigheid, een meer symmetrische en gunstige behandeling moet omvatten van de bewegingen van personen en arbeidsdiensten met de bijbehorende mensenrechten;
12. constateert dat de steeds groter wordende kloof tussen Noord en Zuid de migratiedruk in de minst ontwikkelde landen opvoert en dat zij een bedreiging voor vrede en stabiliteit vormt;
13. acht het noodzakelijk dat de lidstaten een coherente en gecoördineerde aanpak kiezen bij hun externe immigratiebeleid zodat de beloftes kunnen worden nagekomen die aangegaan zijn op de onlangs gehouden conferentie van de Verenigde Naties over de

ontwikkelingslanden, namelijk dat terugkeer moet worden bevorderd naar het land van herkomst, waarbij de betreffende personen zo mogelijk een beroepsopleiding hebben gevolgd waaraan hun land van herkomst behoefte heeft;

14. is van mening dat het "nul-groei-immigratiebeleid" dat in de praktijk door de meeste landen van de Unie tientallen jaren is gevoerd, geen adequaat antwoord heeft kunnen geven op de ingewikkelde en wisselvallige realiteit van de migratiestromen naar Europa en dat het indirect de clandestiene emigratie heeft gestimuleerd ten koste van goed geordende legale emigratie; daardoor zijn de arbeidsomstandigheden verslechterd, niet slechts van de emigranten maar ook van de nationale bevolking in loondienst; daarmee is weer een racistische en xenofobe dynamiek ontwikkeld die voor de interne markt dreigt uit te lopen op een ruimte van onveiligheid waar ondernemers zonder scrupules van profiteren evenals de georganiseerde misdaad en illegale immigratienetwerken; het is nodig dat de EU kiest voor een opener immigratiebeleid dat transparant en flexibel is en gebaseerd op een diepgaande analyse van het verschijnsel;
15. is van mening dat het met het migratiebeleid van de meeste lidstaten van de EU onmogelijk is gebleken juist te reageren op het complexe en veranderende migratiepatroon binnen Europa en een halt toe te roepen aan clandestiene immigratie en mensenhandel ten koste van correcte, legale immigratie, dat deze mensenhandel heeft geleid tot onzekere leef- en werkomstandigheden voor immigranten, dat het racistische en xenofobe gevoelens in sommige lidstaten heeft gecreëerd, en dringt aan op effectievere en beter gecoördineerde maatregelen tegen de georganiseerde misdaad en illegale immigratienetwerken;
16. acht dringend een breed debat tussen de regeringen nodig over de mogelijkheid om op korte termijn de verwachtingen inzake legalisering van de overgrote meerderheid van alle momenteel illegale immigranten in te lossen in combinatie met overeenkomsten met de landen van herkomst;
17. wenst dat de EU de beschikking krijgt over een gemeenschappelijk wettelijk kader voor migratie, met gemeenschappelijke normen en doelstellingen, maar doet daarbij een beroep op de lidstaten de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit wettelijk kader op zich te nemen en zich met hun eigen, specifieke migratieproblemen bezig te houden;
18. constateert dat het onder sommige omstandigheden passend kan zijn de situatie van illegale immigranten die een aantal jaren in de EU woonachtig zijn geweest te regulariseren; verzoekt de Commissie om vereenvoudiging van de uitwisseling van informatie over goede praktijken met betrekking tot dit onderwerp tussen de lidstaten en, via parallelle overeenkomsten, met de landen van herkomst van de immigranten;
19. herinnert aan zijn voorstel om een Waarnemingspost voor migratie op te richten die zich bezighoudt met het permanent gedetailleerd volgen van alle kwesties in verband met migratiestromen;
20. is verheugd over het creëren op de algemene begroting voor het begrotingsjaar 2001 van een voorbereidende actie (lijn B-667: samenwerking met derde landen in het kader van de emigratie) ter beperking van de illegale immigratie en versterking van democratie en rechtsstaat door het opzetten van samenwerkingsprojecten en -programma's met de

landen van herkomst en de transitlanden; acht deze begrotingspost ontoereikend en de doelstellingen te beperkt;

21. steunt het voorstel van de Commissie om een communautair actieprogramma op te zetten voor de integratie van emigranten uit derde landen, gericht op de bevordering van de uitwisseling van informatie en goede praktijken op plaatselijk niveau en bevordering van activiteiten die gericht zijn op een beter begrip bij de publieke opinie voor de voordelen van immigratie en culturele diversiteit;
22. wenst oprichting van een Europees initiatief om de inspanningen van de landen van herkomst te steunen die gericht zijn op het stimuleren van terugkeer van emigranten met een beroepsopleiding die in de Unie werken;
23. verzoekt de Commissie zich te bezinnen op de mogelijkheden van dit initiatief in het kader van geïntegreerde ontwikkelingshulpprogramma's met de landen van herkomst en stelt voor dit initiatief te financieren uit kredieten van de communautaire begroting alsmede via bijdragen van overheid en bedrijfsleven in de lidstaten van de Unie; acht het wenselijk om in toekomstige associatieovereenkomsten met derde landen een passage op te nemen over gemeenschappelijk beheer van eventuele migratiestromen;
24. is van mening dat met het uitroepen van het Handvest voor de fundamentele rechten de EU beschikt over een uitdrukkelijke lijst rechten die moet worden nageleefd bij de toepassing van zowel het interne als het externe beleid; is in dit verband verheugd dat het Handvest alle burgers van de Unie op één lijn stelt met burgers van derde landen die legaal in de Unie woonachtig zijn, waar het gaat om een reeks burgerrechten (recht op vrij verkeer binnen de Unie, toegang tot documenten van de instellingen, de mogelijkheid zich tot de Ombudsman te wenden, het recht van verzoekschrift aan het Europees Parlement);
25. verzoekt de Commissie een rapport op te stellen over de te verwachten impact van de komende uitbreiding voor migratiebewegingen naar de toekomstige uitgebreide Europese Unie, met inbegrip van een analyse van de gevolgen van de toepassing van Schengen voor het handelsverkeer en de grensoverschrijdende samenwerking van de kandidaat-landen met hun oostelijke bureaus.

26 juni 2001

ADVIES VAN DE COMMISSIE JURIDISCHE ZAKEN EN INTERNE MARKT

aan de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

inzake de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een
communautair immigratiebeleid
(COM(2000) 757 – C5-0100/01 – 2001/2047(COS))

Rapporteur voor advies: Manuel Medina Ortega

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie juridische zaken en interne markt benoemde op haar vergadering van 21 maart 2001 Manuel Medina Ortega tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 29 mei, 20 juni en 26 juni 2001.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Ana Palacio Vallelersundi (voorzitter), Rainer Wieland en Ward Beysen (ondervoorzitters), Manuel Medina Ortega (rapporteur voor advies), Maria Berger, Charlotte Cederschiöld (verving Lord Inglewood), Bert Doorn, Janelly Fourtou, Evelyne Gebhardt, Gerhard Hager, Malcolm Harbour, Heidi Anneli Hautala, Othmar Karas (verving de Hans-Peter Mayer, overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Kurt Lechner, Klaus-Heiner Lehne, Bill Miller, Astrid Thors (verving Toine Manders), Feleknas Uca, Diana Wallis, Joachim Wuermeling, Christos Zacharakis (verving Antonio Tajani) en Stefano Zappalà.

BEKNOPTE MOTIVERING

1. De mededeling van de Commissie situeert zich in een complexe demografische, economische en sociale context: de verwachte daling van de bevolking van de EU in de komende decennia, het tekort aan arbeidskrachten in bepaalde sectoren van de Europese economie en de tragische gebeurtenissen die zich hebben voorgedaan met immigranten die probeerden illegaal de Unie binnen te komen, brengen de Commissie tot de conclusie dat het bij artikel 63 van het EU-Verdrag voorgeschreven wetgevingsprogramma niet stukje bij beetje kan worden uitgevoerd.

De Commissie pleit voor een nieuwe, flexibele aanpak van de immigratie, gebaseerd op de erkenning dat de migratiedruk zal aanhouden en dat een opener en transparanter migratiebeleid niet alleen de immigranten en de landen van herkomst, maar ook de EU zelf ten goede zal komen.

2. Volgens de Commissie ligt de basis van het nieuwe communautaire immigratiebeleid in het Verdrag van Amsterdam, de conclusies van de Europese Raad van Tampere (oktober 1999) en het in 1998 door de Raad van Wenen goedgekeurde actieplan. Op deze grondslagen moet het nieuwe communautaire immigratiebeleid een aantal doelstellingen verwezenlijken.

Als sleutelement voor de ontwikkeling van de EU als ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, stelt de Commissie zich ten doel de eerlijke behandeling van onderdanen uit derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven te waarborgen.

De verwezenlijking van dit doel vereist een integratiebeleid dat erop gericht is derdelanders dezelfde rechten en verplichtingen te geven als de burgers uit de EU. De Commissie pleit in haar mededeling dan ook voor een verbetering van de rechtspositie van de gezinsleden van onderdanen uit derde landen die in de EU werken, voor bescherming tegen uitzetting, het recht om in een andere lidstaat te wonen, de verbetering van de justitiële samenwerking in de strijd tegen het racisme, de opstelling van een handvest van grondrechten en de uitbreiding van de communautaire coördinatie van de socialezekerheidsstelsels tot werknemers die verzekerd zijn in een lidstaat en onderdaan zijn van een derde land.

De Europese Commissie stelt ook een ambitieuzer aanpak voor bij de beheersing of regeling van migratiestromen. Voorlichting speelt hierbij een cruciale rol: potentiële migranten moeten op de hoogte worden gebracht van de mogelijkheden tot legale immigratie, van wat zij in het land van bestemming kunnen verwachten en van de gevaren van mensenhandel en illegale migratie. Ook moet er een permanente dialoog komen tussen de landen van herkomst, van doorreis en van opvang en de immigranten zelf. Deze internationale samenwerking is van fundamenteel belang, aangezien ook de mensenhandel voor het grootste deel een internationaal verschijnsel is.

3. Wat de toelating van migranten betreft, zou de beslissingsbevoegdheid met betrekking tot de behoeften in de verschillende categorieën van migrerende werknemers volgens de mededeling van de Commissie ook in de toekomst bij de lidstaten liggen. Er zou echter een nieuwe procedure worden opgesteld, gebaseerd op informatie-uitwisseling en communicatie. De lidstaten zouden verslagen in twee delen opstellen: in de eerste plaats zouden zij een overzicht geven van het aantal immigranten en de situatie op de arbeidsmarkt, om op grond daarvan te bepalen hoeveel arbeidsmigranten zij wensen toe te laten, met vermelding van de

vaardigheidsniveaus. De verslagen worden ingediend bij de Commissie, die ze samenvat en aan de Raad voorlegt. Op grond daarvan zou de Raad de beginselen vaststellen van een gemeenschappelijke aanpak die in de komende periode ten uitvoer moet worden gelegd. Dit opener immigratiebeleid moet vergezeld gaan van verhoogde inspanningen in de strijd tegen de illegale immigratie en met name mensensmokkel en -handel.

4. De algemene aanpak van de Commissie lijkt ons realistisch en evenwichtig, maar als Commissie juridische zaken moeten wij een aantal opmerkingen formuleren. De conclusies van de Europese Raad van Tampere hebben geen juridische tegenhanger in de Verdragen. Voor bepaalde voorstellen van de Commissie zou de keuze van de rechtsgrondslag dan ook problemen kunnen stellen. Artikel 63 van het Verdrag is geen voor de hand liggende grondslag voor het communautaire toezicht op de toekomstige migratiestromen.

Tegelijkertijd worden wij echter in de gehele Unie geconfronteerd met duizenden illegale migranten, die onrechtmatig op het grondgebied van de Unie zijn binnengekomen en soms jarenlang werken zonder de meest elementaire arbeidsrechten. Dat is niet alleen onrechtvaardig, maar leidt ook tot ernstige verstoringen op de arbeidsmarkt en heeft nadelige gevolgen voor de financiering van de nationale socialezekerheidsstelsels. Deze situatie is onaanvaardbaar. Het nieuwe immigratiebeleid moet rekening houden met deze onrechtvaardigheid en erop gericht zijn gelijke arbeidsrechten voor alle migrerende werknemers te waarborgen, ongeacht hun administratieve situatie.

CONCLUSIES

De Commissie juridische zaken en interne markt verzoekt de ten principale bevoegde Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken onderstaande suggesties in de goed te keuren ontwerp-resolutie op te nemen:

1. meent dat een discrepantie bestaat tussen de conclusies van de Europese Raad van Tampere en de bepalingen van het EG-Verdrag die de Commissie aangeeft als rechtsgrondslag voor haar toekomstige voorstellen inzake immigratie; meent dat de geciteerde conclusies verder gaan dan de bepalingen van het Verdrag en acht een hervorming derhalve onontbeerlijk om een authentiek intern beleid inzake immigratie uit te tekenen;

2. meent dat het ambitieuze programma dat de Commissie in haar mededeling voorstelt buiten het kader van artikel 63, leden 3 en 4 van het Verdrag valt; onderstreept dat het algemene kader waarin de Commissie het toekomstige immigratiebeleid wil situeren weliswaar geschikt is, maar dat een communautaire of gemeenschappelijke beheersing van de migratiestromen moeilijk kan worden gegrondvest op artikel 63 van het Verdrag, aangezien de desbetreffende bevoegdheden in handen blijven van de nationale regeringen; meent dat dit de handelingsvrijheid van de Unie aanzienlijk beperkt en haar belemmert om verder te gaan dan de coördinatie van de verschillende nationale beleidsmaatregelen;

3. merkt op dat het problemen kan stellen om maatregelen uit hoofde van de leden 3 en 4 van artikel 63 van het Verdrag te verzoenen met de voorlaatste alinea van dit artikel, dat bepaalt dat de lidstaten op de betrokken gebieden nationale bepalingen kunnen handhaven of vaststellen die met het Verdrag verenigbaar zijn.

21 juni 2001

ADVIES VAN DE COMMISSIE WERKGELEGENHEID EN SOCIALE ZAKEN

aan de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

inzake de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een
communautair immigratiebeleid
(COM(2000) 757 – C5-0100/2001 – 2047/2001(COS))

Rapporteur voor advies: Jean Lambert

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie werkgelegenheid en sociale zaken benoemde op haar vergadering van 18 januari 2001 Jean Lambert tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 29 mei, 20 juni en 21 juni 2001.

Op dezelfde vergadering hechtte zij met 24 stemmen voor en 16 tegen bij 1 onthouding haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Michel Rocard (voorzitter), Winfried Menrad en Marie-Thérèse Hermange (ondervoorzitters), Jean Lambert (rapporteur voor advies), Jan Andersson, Elspeth Attwooll (verving Luciana Sbarbati), Regina Bastos, Alima Boumediene-Thiery (verving Jillian Evans overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Andre Brie (verving Sylviane H. Ainardi), Philip Bushill-Matthews, Alejandro Cercas, Luigi Cocilovo, Elisa Maria Damião, Den Dover (verving María Antonia Avilés Perea), Harald Ettl, Carlo Fatuzzo, Hélène Flautre, Fiorella Ghilardotti, Marie-Hélène Gillig, Anne-Karin Glase, Ian Stewart Hudghton, Stephen Hughes, Anne Elisabet Jensen (verving Luciano Caveri), Karin Jöns, Piiia-Noora Kauppi (verving Ilkka Suominen), Dieter-Lebrecht Koch (verving Guido Podestà), Rodi Kratsa-Tsagaropoulou, Elizabeth Lynne, Thomas Mann, Mario Mantovani, Claude Moraes, Ria G.H.C. Oomen-Ruijten (verving Miet Smet), Manuel Pérez Álvarez, Bartho Pronk, Tokia Saïfi, Herman Schmid, Peter William Skinner (verving Ieke van den Burg), Helle Thorning-Schmidt, Felekna Uca (verving Ilda Figueiredo overeenkomstig artikel 153, lid 2 van het Reglement), Anne E.M. Van Lancker en Barbara Weiler

BEKNOPTE MOTIVERING

De arbeidsmarkt en de sociale aspecten van een communautair immigratiebeleid

De mededeling van de Commissie (2000) 757 is bedoeld als uitgangspunt voor een breder debat over een communautair immigratiebeleid, op basis van de conclusies van de Europese Raad van Tampere. Volgens de Commissie vormt de mededeling een eerste reactie op het uitdrukkelijke verzoek van de Europese Raad om een duidelijke omschrijving van de voorwaarden voor toelating en verblijf van onderdanen van derde landen.

De mededeling heeft twee algehele uitgangspunten. Ten eerste is er de toenemende erkenning dat het "nul" immigratiebeleid van de afgelopen dertig jaar niet langer juist is - illegale immigratie, mensensmokkel en -handel nemen toe. Ten tweede bestaat er een groeiend tekort aan geschoolde en ongeschoolde arbeid in de Unie. Een aantal lidstaten zijn reeds begonnen actief onderdanen van derde landen buiten de Unie aan te werven. De Commissie voert aan dat in deze situatie kanalen moeten worden gecreëerd voor legale immigratie van arbeidsmigranten naar de Unie. Hiervan uitgaande worden enkele onderdelen van een gemeenschappelijk EU-immigratiebeleid in de mededeling besproken.

Uw rapporteur voor advies richt zijn aandacht in hoofdzaak op de arbeidsmarkt maar ook op enkele sociale aspecten van een communautair immigratiebeleid rekening houdend met een aantal resoluties, verslagen en adviezen¹ over dit onderwerp.

Uw rapporteur acht het essentieel om bij het uitstippelen van een communautair immigratiebeleid het belang te beklemtonen van de richtlijn betreffende de tenuitvoerlegging van het beginsel van gelijke behandeling tussen personen ongeacht ras of etnische afstamming (2000/43/EG) evenals het belang van de werkgelegenheidsrichtsnoeren.

Realisme, internationale samenwerking en een perspectief voor de lange termijn

Een realistische aanpak van de immigratie is welkom. Vanuit arbeidsmarktperspectief moet worden beklemtoond dat arbeidsmigranten met een tijdelijke werkvergunning op korte of middellange termijn een duurzame oplossing vormen voor problemen op lange termijn tengevolge van demografische lange-termijn-trends en/of gebrek aan evenwicht op de arbeidsmarkt. Beklemtoond moet worden - de Commissie wijst hier al op - dat migranten een positieve bijdrage kunnen leveren aan de arbeidsmarkt, aan de economische groei en aan de duurzaamheid van de socialezekerheidsstelsels. Het is duidelijk dat we ook de talenten en bekwaamheden moeten gebruiken van mensen uit etnische minderheidsgroepen die zich reeds in de EU bevinden en die asiel zoeken.

¹ Resolutie over zwart werk (rapporteur: Anne-Karin Glase, A5-0220/2000, nog niet gepubliceerd)
Resolutie over een aanbeveling voor een gemeenschappelijke strategie voor de modernisering van de sociale bescherming (rapporteur: Jan Andersson, A 5-0033/2000, PB 337/2000)
Advies inzake het voorstel voor een besluit van de Raad tot oprichting van een Europees Fonds voor vluchtelingen (rapporteur voor advies: Jean Lambert)
Advies inzake het jaarlijks debat over vrijheid, veiligheid en recht 1999 (rapporteur voor advies: Pierre Jonckheer)

Een communautair immigratiebeleid moet streven naar een perspectief op lange termijn, of althans op middellange termijn. Arbeidsimmigratie kan de knelpunten op de arbeidsmarkt verminderen, betere kansen voor groei scheppen, de verminderde mobiliteit van een verouderende beroepsbevolking compenseren en niet alleen ten goede komen aan de snelst groeiende regio's in het land maar ook aan gebieden met geringere groeicijfers en hogere werkloosheid door (tijdelijke) oplossing te bieden voor het tekort aan bepaalde soorten arbeid. Veel ondernemingen erkennen reeds de voordelen van multiculturele ploegen en passen hun aanwervingsbeleid daaraan aan.

In de mededeling van de Commissie richten de argumenten voor selectieve immigratie zich voornamelijk op de behoeften van de arbeidsmarkt. De OESO heeft erop gewezen¹ dat dergelijke immigratie zijn grenzen heeft. Dit is met name te wijten aan de moeilijkheden bij het aangeven van de behoeften van een snelgroeiende arbeidsmarkt, beperkingen in verband met het gezinsaspect van de migratiestroom en aan de verwachtingen van de autoriteiten die niet altijd hetzelfde zijn als het gedrag en/of de vereisten van de migranten.

Selectieve immigratie erkent evenmin dat er niet alleen gebrek is aan werknemers in sommige hooggeschoolde sectoren, maar ook in sectoren die weinig of geen scholing vereisen. Potentiële immigranten zijn niet noodzakelijk mensen die het Internet gebruiken als een middel om werk te zoeken als zij in een ander land zijn, en derhalve is er nog steeds behoefte aan een nationale arbeidspool die met meer traditionele middelen kan worden aangeworven. Selectieve immigratie zou waarschijnlijk weinig invloed hebben op een verdere reden om een gemeenschappelijk beleid te overwegen, namelijk het bestrijden van mensenhandel.

Toelating en integratie

Een immigratiebeleid met een perspectief voor de lange of middellange termijn moet de behandeling en het toelatings- en integratieproces van onderdanen van derde landen op een eerlijke wijze regelen. De Raad van Tampere had een duidelijk standpunt omtrent meer gelijke behandeling. Er moet een krachtiger integratiebeleid, waaronder niet-discriminatie evenals maatregelen tegen racisme en xenofobie, worden uitgestippeld en ten uitvoer gelegd ter behoud van de economische en sociale samenhang.

Er is behoefte aan een alomvattend aanwervings- en vestigingsproces voor migranten ter ondersteuning van hun huishoudelijke en arbeidsbehoeften. Hoewel grote ondernemingen hiermee soms aanzienlijke ervaring hebben, geldt dit in de regel niet voor het midden- en kleinbedrijf en ook bestaat er behoefte aan doeltreffende steun. Deze kan worden geboden door een speciaal bureau dat is verbonden aan de nationale arbeidsbureaus en dat wellicht voortbouwt op de ervaring van EURES.

Ook moeten we manieren vinden om een reeks in derde landen opgedane kwalificaties te beoordelen en geschikte omschakelingscursussen aan te bieden. Bij dit proces zouden bestaande regionale partnerschap en de ervaring die de sociale partners reeds hebben opgedaan met door de Commissie gesteunde projecten, nuttig zijn.

In de mededeling wordt een nieuwe procedure voor coördinatie van de immigratie op

¹ <http://www.oecd.fr/els/migration/activities.htm>

communautair niveau voorgesteld, die lijkt op een open coördinatie-aanpak. De rol van het Europees Parlement daarin is niet duidelijk.

CONCLUSIES

De Commissie werkgelegenheid en sociale zaken verzoekt de ten principale bevoegde Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken onderstaande suggesties in de goed te keuren ontwerp-resolutie op te nemen:

1. is verheugd over een realistischer aanpak van de immigratie in de Gemeenschap, aangezien het "nul" immigratiebeleid niet langer juist is; betreurt dat de mededeling, die een eerste antwoord moet zijn op het specifieke verzoek van de Europese Raad om een duidelijke omschrijving van de voorwaarden voor toelating en verblijf van onderdanen van derde landen, een aantal essentiële vragen onbeantwoord laat, met name wat betreft de aanpassing van hun wettelijke status aan die van onderdanen van de lidstaat, zoals in Tampere overeengekomen;
2. beklemtoont het belang van een nauwe relatie tussen een immigratiebeleid en de werkgelegenheidsrichtsnoeren; verzoekt de Commissie verder de vragen te bespreken en uit te werken hoe de werkgelegenheidsstrategie door een communautair immigratiebeleid wordt toegepast en hoe migranten op dit gebied een bijdrage kunnen leveren;
3. meent dat, naarmate de migratiedruk voortduurt, het arbeidstekort in een aantal lidstaten toeneemt en de demografische situatie verandert, dat een realistisch immigratiebeleid kanalen moet openen voor legale immigratie, tevens niet alleen aan hooggeschoolde mensen gelegenheid tot immigratie moet bieden, een perspectief op lange of althans middellange termijn moet hebben dat erkent dat sommige migranten zich in de EU willen vestigen;
4. beklemtoont dat het gebrek aan evenwicht op de arbeidsmarkt op lange termijn tevens moet worden aangepakt met maatregelen op andere beleidsterreinen zoals onderwijs en opleiding; door de tenuitvoerlegging van de richtlijnen 2000/43/EG, 2000/78/EG en 76/207/EEG betreffende gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, geslacht, handicap, leeftijd, religie of geloofsovertuiging en seksuele geaardheid en door het geven van doeltreffende opleiding om asielzoekers in staat te stellen gebruik te maken van hun bekwaamheden en kwalificaties;
5. erkent dat werkvergunningen op werkgeverbasis voor het aanwerven van mensen voor bepaalde vacatures niet geschikt zijn voor alle ondernemingen en er derhalve behoefte is aan uitbreiding van het algemene arbeidsaanbod;
6. is, gezien de nadruk in de mededeling op immigratie van geschoolde arbeid, verheugd over een diepgaande discussie op lange termijn van maatregelen ter verzachting van de nadelige gevolgen (d.w.z. de brain drain) en ter bevordering van de positieve gevolgen (bv. deelneming van migranten aan ontwikkelingsprojecten enz.) in de landen van herkomst van de migranten, evenals de rol van partnerschappen en Unie-programma's in dit verband; wijst op het belang van samenwerking en netwerken en voor arbeidsmarktkwesties tussen regio's binnen en buiten de lidstaten;

7. betreurt dat de noodzaak van partnerschappen tussen de Unie en de landen van herkomst en doortocht in de mededeling niet verder is uitgewerkt, hoewel door de Europese Raad van Tampere beklemtoond, en verzoekt de Commissie een en ander in haar werkzaamheden in de naaste toekomst op te nemen;
8. onderschrijft de mening van de Commissie dat een communautair immigratiebeleid moet zorgen dat van wettige documenten voorziene migranten profiteren van overeenkomstige levens- en arbeidsomstandigheden als die van onderdanen; dringt aan op voorstellen en maatregelen op diverse beleidsterreinen, waaronder socialezekerheidsstelsels, teneinde dit in praktijk te brengen;
9. wijst erop dat immigranten de meest mobiele personen op de arbeidsmarkt zijn en dringt aan op meer vrijheid van verkeer voor onderdanen van derde landen;
10. herinnert eraan dat de lidstaten volgens werkgelegenheidsrichtsnoer nummer 8 voor 2001 discriminatie moeten bestrijden en sociale integratie bevorderen door toegang tot werkgelegenheid en dat zij volgens richtsnoer nummer 10 zwart werk moeten bestrijden en de omzetting van dergelijk werk in reguliere werkgelegenheid moeten bevorderen;
11. steunt de mening van Commissie dat een goed geformuleerd, communautair immigratiebeleid zwart werk kan tegengaan en aldus kan bijdragen tot maatregelen tegen werkloosheid en een stabiele, veilige werkgelegenheid kan bevorderen; wijst erop dat zwart werk een grote nadelige invloed op de overheidsfinanciën heeft en leidt tot ontduiking van voorschriften inzake gezondheid en veiligheid op het werk, van overeenkomsten betreffende arbeidsuren en minimumlonen en voorts de samenwerking tussen de sociale partners verstoort;
12. wijst erop dat onderdanen van derde landen die zwart werk verrichten, veelal een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt hebben en beklemtoont het belang van informatie over de voorwaarden om toegang te krijgen tot de Europese Unie, de status van de burgers uit derde landen, de sociale omstandigheden in de Europese Unie, beschikbare banen, het verkrijgen van een werkvergunning, arbeidsvoorwaarden enz. voor zowel geschoolde als ongeschoolde potentiële migranten; is van oordeel dat deze informatie reeds in het emigratiebeleid beschikbaar moet zijn; meent dat ook voor illegaal werk geldende sancties in de ontvangende landen expliciet moeten worden gemaakt, terwijl de landen van herkomst zich ertoe zouden moeten verbinden om mensenhandelaars en uitzendbedrijven die de afspraken overtreden passende sancties op te leggen;
13. beklemtoont de noodzaak van maatregelen tegen degenen die welbewust illegale migranten leveren, in dienst nemen en uitbuiten;
14. verzoekt de Commissie om haar voorstel voor een gereguleerd immigratiebeleid verder uit te werken met doelstellingen en streefcijfers, aangezien veel details van het voorstel onduidelijk en onuitgewerkt zijn; acht verduidelijking nodig bijvoorbeeld wat betreft de afbakening van bevoegdheden tussen de Europese Unie en de lidstaten, de methode van vaststelling en verdeling van streefcijfers (tussen lidstaten, regio's, bedrijfstakken enz.) en de relatie tussen het immigratiebeleid en de werkgelegenheidsstrategie;

15. verzoekt het Europees Parlement een duidelijke rol in dit proces te spelen;
16. steunt de mening van de Commissie dat praktische middelen voor aanwerving uit derde landen nodig zijn; beklemtoont dat daartoe ontwikkelde systemen onbureaucratisch en ongecompliceerd zouden moeten zijn en een succesvolle en snelle aanwerving zouden moeten toelaten; erkent de bijzondere behoeften van het midden- en kleinbedrijf aan hoge kwaliteit, betrouwbare informatie, opleiding en steun; stelt voor te overwegen zowel het EURES-netwerk op te zetten als doeltreffende regelingen verder uit te werken die door de Commissie met inspraak van de sociale partners worden gesteund;
17. erkent de noodzaak om systemen te ontwikkelen voor een nauwkeuriger beoordeling en erkenning van kwalificaties die in derde landen zijn verkregen op het gebied van beroepsopleiding, alsook vrije en universitaire beroepen en om doeltreffende omschakelingscursussen op te zetten;
18. dringt aan op doeltreffende hulp bij vestiging van migrerende werknemers en hun gezinnen; erkent dat hiervoor niet altijd kan worden gezorgd door de aanwervende onderneming en dringt derhalve aan op het ontwikkelen van systemen op basis van de beste praktijk; erkent dat andere kwesties, zoals het recht op werk van partners, ook bij de behandeling van een gemeenschappelijke beleid in overweging moeten worden genomen;
19. dringt aan op het ontwikkelen van Unie-programma's om de samenwerking met landen van herkomst of doorreis te stimuleren en te intensiveren om de meest kwetsbare onderdanen in derde landen te beschermen;
20. is van oordeel dat de huidige procedures de Unie en haar lidstaten niet toelaten om op een democratische wijze een efficiënt migratiebeleid tot stand te brengen; dringt aan op de invoering van democratische en transparante besluitvorming, door de toepassing van artikel 251 voor beslissingen op dit gebied;
21. dringt aan op een communautair immigratiebeleid dat legale immigranten in staat stelt volledig te worden geïntegreerd; dringt aan op maatregelen om de publieke belangstelling voor culturele verschillen en acceptatie van immigratie te vergroten, rekening houdend met het belang van sociale partners, regionale en plaatselijke autoriteiten en andere betrokkenen in dit verband; wijst op het belang van de eerbiediging van culturele en sociale verschillen maar ook van gedeelde Europese fundamentele beginselen en waarden, de bescherming van burgers en met name van vrouwen.

16 juli 2001

ADVIES VAN DE COMMISSIE VERZOEKSCRIFTEN

aan de Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken

inzake het verslag over een communautair immigratiebeleid
(COM(2000) 757 – C5-0100/2001 – 2001/2047(COS))

Rapporteur voor advies: Margot Keßler

PROCEDUREVERLOOP

De Commissie verzoekschriften benoemde op haar vergadering van 6 maart 2001 Margot Keßler tot rapporteur voor advies.

De commissie behandelde het ontwerpadvies op haar vergaderingen van 29 mei 2001, 19 juni 2001 en 11 juli 2001.

Op laatstgenoemde vergadering hechtte zij met algemene stemmen haar goedkeuring aan de hierna volgende conclusies.

Bij de stemming waren aanwezig: Vitaliano Gemelli (voorzitter), Roy Perry en Proinsias De Rossa (ondervoorzitters), Margot Keßler (rapporteur voor advies), Richard A. Balfe, Herbert Bösch, Jonathan Evans, Janelly Fourtou, Vasco Graça Moura, Ioannis Marinos, Véronique Mathieu, Hans-Peter Mayer, Christian Ulrik von Boetticher, Eurig Wyn en Sabine Zissener.

I. TOELICHTING

Dit advies heeft betrekking op de mededeling van de Commissie over het migratiebeleid waarin migratie vanuit diverse gezichtspunten wordt onderzocht. Met name is de Commissie verzoekschriften ingenomen met de nieuwe aanpak van de Commissie betreffende een legaal actief immigratiebeleid, waarin wordt erkend, dat de migratiedruk zal blijven aanhouden en dat er voor Europa, voor de migranten zelf en ook voor hun landen van herkomst voordelen kunnen kleven aan een "gereguleerde immigratie".

1. Omdat er thans niet voldoende legale mogelijkheden voor immigratie zijn, wordt de Europese Unie geconfronteerd met het groeiende probleem van illegale immigratie in de lidstaten en met kritieke arbeidssituaties, wat bewijst dat de arbeidsmarkt thans in staat is om de toestroom van deze migranten onder bepaalde voorwaarden te absorberen. In landen als Oostenrijk, Duitsland, Nederland, Ierland, Italië, Spanje en het Verenigd Koninkrijk lopen reeds programma's voor de opname van buitenlandse werknemers, om de in bepaalde sectoren door het gebrek aan arbeidskrachten ontstane gaten op te vullen. De erkenning van de behoefte om legale manieren voor economische immigratie te vinden, houdt dan ook in dat eerst moet worden vastgesteld hoeveel migranten die hier niet op legale wijze zijn binnengekomen reeds in de Europese Unie wonen.
2. De legalisering van de migratie zal over het algemeen de druk doen afnemen, waaruit de illegale inreis, de mensenhandel, de illegale arbeidsvormen en de economische uitbuiting van migranten ontstaan. Dat kan echter alleen dan het geval zijn wanneer de legalisering een langetermijnkarakter heeft met het doel een geïntegreerde ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te creëren.
3. De Europese Commissie stelt in haar mededeling volkomen terecht vast dat economische immigratie een tweezijdig proces is, enerzijds van de immigranten en anderzijds van de samenleving in de EU. Wederzijdse erkenning van waarden en tradities is een belangrijk en noodzakelijk aspect van dit proces. Voorts maken tolerantie en respect voor de verschillen deel uit van het cultureel, menselijk en religieus erfgoed van Europa. Deze fundamentele waarden moeten dan ook door iedereen, die in de Europese Unie leeft, worden nageleefd.
4. Wanneer derdelanders dezelfde rechten krijgen als EU-burgers en zij door hun werkzaamheden bijdragen tot de ontwikkeling van de lokale economie, wordt de toenadering van EU-burgers en immigranten veel eenvoudiger. Integratie is geen eenrichtingsverkeer: daar moeten zowel de EU-burgers als de migranten aan werken. Op deze in Tampere ingeslagen weg krijgt het concept van de "burgermaatschappij" langzamerhand vorm, want het is belangrijk dat rekening wordt gehouden met de werkelijkheid, t.w. permanent aanwezige en meewerkende migranten. Speciale betekenis moet worden gehecht aan het recht om deel te nemen aan gemeenteraadsverkiezingen. Dit kiesrecht hebben de migranten, mits zij voldoen aan bepaalde voorwaarden, reeds in zes lidstaten gekregen (Zweden, Denemarken, Ierland, Nederland, Spanje en België in het kader van de grondwetsherziening).

5. Er zij op gewezen dat er al belangrijke activiteiten op deze gebieden zijn ontplooid; pas onlangs zijn deze rechten in de Internationale Conventie van de Verenigde Naties tot bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en de leden van hun gezinnen opgenomen, bovendien maken zij deel uit van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.
6. De Werkgroep op Hoog Niveau van de Europese Raad voor asiel en migratie heeft reeds enkele integratiemaatregelen voorgesteld, zoals voorbereidings- en taalcursussen, die reeds in de landen van herkomst moeten worden aangeboden. Toch hebben deze, in samenwerking met de landen van herkomst uitgevoerde maatregelen, nog niet beantwoord aan de verwachting en moeten zij worden geïntensiveerd.

II. CONCLUSIES

De Commissie verzoekschriften verzoekt de ten principale bevoegde Commissie vrijheden en rechten van de burger, justitie en binnenlandse zaken onderstaande suggesties in de goed te keuren ontwerp-resolutie op te nemen:

Het Europees Parlement,

1. vraagt dat de uitstippeling van een communautair immigratiebeleid wordt bespoedigd, zoals vastgesteld in de conclusies van de Raad van Tampere, dat de respectieve waarborgen voor een doeltreffende uitvoering ervan door de lidstaten in de wet worden vastgelegd, en dat ook de kandidaat-landen hierbij worden betrokken;
2. verlangt dat de legalisatie van reeds in de Europese Unie werkende migranten prioriteit krijgt vóór het aanwerven van arbeidskrachten uit derde landen;
3. onderschrijft dat de immigrant, die rechtmatig in een lidstaat woonachtig is, in de Europese Unie het recht op vrij verkeer en verblijf moet hebben;
4. wijst erop dat de rechten die de langdurige immigranten in een lidstaat krijgen, ook door de andere lidstaten kunnen worden toegekend;
5. wijst op artikel 15, lid 3 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: "onderdanen van derde landen die op het grondgebied van de lidstaten mogen werken, hebben recht op arbeidsvoorwaarden die gelijkwaardig zijn aan die welke de burgers van de Unie genieten";
6. wijst erop dat overeenkomstig artikel 174, lid 10 (petitierecht) van zijn Reglement burgers uit derde landen verzoekschriften mogen indienen;
7. houdt eraan vast dat de economische immigranten uit derde landen principieel dezelfde basisrechten en -plichten als de EU-burgers krijgen:

- a) met name dienen zij het recht op onderwijs en vereniging en vergadering, het recht op uitoefening van een niet-zelfstandige of zelfstandige activiteit alsmede het recht op gelijke behandeling ten opzichte van burgers van het gastland te hebben;
 - b) zij dienen in het kader van het loon-, verzekerings-, arbeids- en familierecht op dezelfde wijze te worden behandeld als autochtone EU-werknemers, om sociale dumping en loondumping te voorkomen;
8. verlangt dat van meet af aan het recht op gezinshereniging in eerste lijn moet gelden, wanneer de omstandigheden dit rechtvaardigen, want huwelijk en gezin staan onder de speciale bescherming van de staatsorde (artikel 7 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie: "Een ieder heeft recht op eerbiediging van zijn privé-leven en zijn familie- en gezinsleven");
 9. is van mening dat van de gezinshereniging niet alleen het nakomen van gezinsleden respectievelijk de inreis samen met het gezin, maar ook de mogelijkheid deel moet uitmaken om voor gezinsleden - met name vrouwen - zo snel mogelijk een arbeidsvergunning te kunnen krijgen bij gelijktijdige erkenning van hun beroepskwalificaties;
 10. wijst erop dat van de integratiemaatregelen bijzondere waarde moet worden gehecht aan politieke betrokkenheid en met name het kiesrecht bij gemeenteraadsverkiezingen;
 11. is van mening dat de kandidaat-landen zoveel mogelijk bij de planning van het toekomstige migratiebeleid moeten worden betrokken;
 12. verzoekt organisaties en personen, die in de lidstaten illegale migranten hulp bieden, niet te bestraffen, zolang ze zelf geen illegale daden stellen;
 13. beveelt aan dat, als het bureau voor de statistiek van de Europese Unie EUROSTAT terzake bevoegdheden worden verleend voor de door de Commissie voorgestelde nieuwe procedure, die gebaseerd is op samenwerking, informatie-uitwisseling en rapportage en ook gebruikt moet worden voor de vaststelling van de behoefte van de afzonderlijke lidstaten aan economische migranten, deze bevoegdheden het recht op privacy en bescherming van de persoonsgegevens moeten eerbiedigen;
 14. wijst erop dat, als de beroepskwalificaties van immigranten in een communautaire databank worden opgenomen, het recht op privacy en de wetgeving betreffende de bescherming van de persoonsgegevens moeten worden geëerbiedigd.

BIJLAGE

Bij punt 8 van de conclusies: gezinshereniging in eerste lijn

Bescherming van huwelijk en gezin.

Verzoekschrift 527/99, ingediend door de heer David Boyle (Brit), over de Britse immigratiewetgeving

Indiener verklaart dat hij sinds 1991 hoofdzakelijk buiten de EU heeft gewoond en gewerkt. Hij deelt mede dat hij in 1995 naar Groot-Brittannië was teruggekeerd en daar een Chinese staatsburger heeft ontmoet en gehuwd. Vrijwel onmiddellijk daarna is hij vertrokken om een baan aan te nemen in Nieuw-Zeeland, waar hun zoon geboren werd. Later verhuisde hij naar Hongkong, waar hij thans met zijn familie woont en waar hij een hoge positie bekleedde in een internationale consulting company. Zijn vrouw werd echter het recht ontzegd om in Groot-Brittannië te verblijven, omdat zij daar niet gedurende twaalf maanden heeft gewoond, en evenmin komt zij in aanmerking voor een verblijfsvergunning in Hongkong. Haar huidige status is die van een bezoeker. Haar verzoek om een visum voor Groot-Brittannië werd door het Britse consulaat verworpen. Indiener vraagt of het Europees Parlement kan helpen een oplossing te vinden voor de status van zijn vrouw, zodat zij en hun kind hem ongehinderd kunnen vergezellen wanneer hij naar Groot-Brittannië terugkeert.

Verzoekschrift nr. 815/99, ingediend door de heer Peter Newman (Brit/Ier), over de weigering van de Ierse autoriteiten om zijn Filippijnse vrouw het Ierse staatsburgerschap toe te kennen

Indiener verklaart dat hij na zijn huwelijk met een Filippijnse vrouw en de geboorte van hun drie kinderen het besluit nam naar Ierland terug te keren, waar zijn vrouw het Iers staatsburgerschap na een huwelijk zou aanvragen. Hij beklagt zich erover dat, ondanks het feit dat aan alle voorwaarden voor een staatsburgerschap na een huwelijk is voldaan en de vereiste documentatie is verstrekt, de bevoegde autoriteiten weigeren zijn vrouw het Ierse staatsburgerschap toe te kennen op grond van de Ierse "Nationality and Citizenship Act" van 1986.

Verzoekschrift nr. 90/2001, ingediend door Denis Linehan, Ierse nationaliteit, over de weigering van de Ierse autoriteiten om zijn toekomstige echtgenote een visum te verlenen

Verzoeker beklagt zich dat de bevoegde Ierse autoriteiten de visumaanvraag van zijn toekomstige echtgenote, die de Oekraïense nationaliteit heeft, hebben afgewezen.