

gebied van gezondheid en veiligheid op het werk gedurende tenminste een deel van de genoemde periode van invloed zijn geweest op het ratificatiegedrag van lidstaten.

4.2. In het belang van zowel werkgevers als werknemers moet de huidige situatie worden verbeterd. Dit geldt niet alleen voor de EU maar ook voor ontwikkelingslanden, waar regeringen momenteel niet tot ratificatie overgaan onder het

voorwendsel dat wanneer ontwikkelde landen zoals de EU-lidstaten niet kunnen voldoen aan de door de IAO geformuleerde normen, dit van hen zeker niet kan worden verwacht.

4.3. Op grond van bovenstaande verzoekt het Comité de Europese Commissie om deze kwestie in de nabije toekomst met de lidstaten te bespreken. Het Comité hoopt dat dit ertoe zal leiden dat de komende jaren meer belangrijke conventies zullen worden geratificeerd.

Brussel, 11 juli 2001.

De voorzitter

van het Economisch en Sociaal Comité

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid”

(2001/C 260/19)

De Commissie heeft op 1 februari 2001 besloten om het Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Pariza Castaños, co-rapporteur de heer Mengozzi.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 12 juli 2001 tijdens zijn 383e zitting het volgende advies uitgebracht, dat met 61 stemmen vóór en 2 stemmen tegen, bij 16 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. Voor een adequate aanpak van migratievraagstukken moeten eerst enkele belangrijke punten op een rij worden gezet:

1.1.1. Emigreren is een grondrecht dat verankerd is in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de VN (1948)⁽¹⁾.

1.1.2. Emigreren is soms een avontuurlijke uitdaging die mensen uit vrije wil aangaan om hun plannen op beroeps-,

gezins-, economisch of een ander gebied te realiseren. Vaak echter is het een noodzaak, nl. als de leefomstandigheden onaanvaardbaar zijn en er geen uitzicht is op een betere toekomst.

1.1.3. De overheden hebben derhalve de plicht om uitoefening van dit recht mogelijk te maken. Hiertoe moeten zij het draagvlak voor immigratie bij de bevolking van het gastland stimuleren. Bovendien moeten zij migratiestromen met gevoel voor verantwoordelijkheid in goede banen leiden.

1.1.4. Uit de geschiedenis van vooral de laatste 250 jaar blijkt dat migratieprocessen zich voordoen ongeacht de, soms met geweld gepaard gaande, vijandigheid van mensen die beweren het eigen welzijn en de eigen identiteit te willen beschermen en integratie met andere mensen daarom afwijzen, ook al zijn er diverse (meestal economische) redenen waarom integratie nuttig of zelfs noodzakelijk is.

⁽¹⁾ Artikel 13 van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: 1. Een ieder heeft het recht zich vrijelijk te verplaatsen en te vertoeven binnen de grenzen van elke staat. 2. Een ieder heeft het recht welk land ook, met inbegrip van het zijne, te verlaten en naar zijn land terug te keren.

1.2. Daarom is het in vele EU-landen nodig dat politieke, economische, maatschappelijke en religieuze kringen een omvangrijke en ingrijpende bewustwordingscampagne op touw zetten om de bevolking beter duidelijk te maken wat het recht op immigratie inhoudt. Immigranten hebben naast rechten vanzelfsprekend ook plichten: zij moeten de geschreven wetten van het land waar zij willen gaan wonen en werken en een gezin willen stichten, zonder meer in acht nemen.

1.3. In het communautaire immigratiebeleid wordt rekening gehouden met immigratie op humanitaire gronden (vluchtelingen, personen die tijdelijke bescherming genieten, ...), immigratie met het oog op gezinshereniging en immigratie om economische of arbeidsredenen. In onderhavige Commissiemededeling gaat het vooral om economische en arbeidsimmigratie, hoewel hier en daar ook naar de andere migratiegronden wordt verwezen.

1.4. Voor immigratie om humanitaire redenen wordt in EU-verband aparte regelgeving uitgewerkt. Zo is inmiddels besloten een Europees Vluchtelingenfonds in te stellen⁽¹⁾. Andere maatregelen moeten nog worden goedgekeurd, zoals de richtlijn inzake tijdelijke bescherming⁽²⁾, de richtlijn betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus⁽³⁾, de Mededeling over een gemeenschappelijke asielprocedure⁽⁴⁾, enz.

1.5. Ook op het gebied van gezinshereniging zijn normeringswerkzaamheden gaande. Deze zijn uitgemond in de richtlijn over het recht op gezinshereniging⁽⁵⁾, die alleen nog door de Raad moet worden goedgekeurd.

1.6. Het Comité acht het verstandig dat de Mededeling over het communautaire immigratiebeleid vooral op arbeidsimmigratie is gericht, al mag niet uit het oog worden verloren dat er ook andere vormen van immigratie bestaan. Bijgevolg heeft dit advies hoofdzakelijk betrekking op economische en arbeidsimmigratie.

1.7. De Commissiemededeling legt de grondslag voor een communautair immigratiebeleid. Dat was er nog niet, omdat de EU pas sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam bevoegdheden op dit gebied heeft. Bij het leggen

van de fundamenten wordt uitgegaan van een algemene herijking van het immigratiebeleid dat de afgelopen dertig jaar door de lidstaten is gevoerd. Om tot een communautair migratiebeleid te komen is zo'n nieuwe opzet dringend noodzakelijk. Door de bank genomen oordeelt het Comité in dit advies positief over de Commissiemededeling, hoewel het op bepaalde concrete punten op verduidelijkingen aandringt.

2. Samenvatting van het Commissiedocument

2.1. De Commissie licht toe waarom een nieuwe benadering van immigratie nodig is. Centraal hierbij staat de nieuwe economische en demografische situatie waarin de EU zich bevindt. Op de arbeidsmarkt blijkt elke dag duidelijker dat arbeidsimmigratie van groot belang is om aan de bestaande behoeften aan personeel te voldoen. Op demografisch gebied zou immigratie, al is zij geen wondermiddel, er wel degelijk toe kunnen bijdragen om problemen voortvloeiende uit de vergrijzing van de bevolking aan te pakken.

2.2. De Commissie merkt op dat er niet alleen behoefte is aan gekwalificeerde arbeidskrachten, bv. in de sector nieuwe technologie, maar ook aan ongekwalificeerde.

2.3. In de Mededeling wordt er voorts op gewezen dat het immigratiebeleid van de lidstaten de afgelopen 30 jaren gebaseerd is geweest op het uitgangspunt dat Europa geen economische en arbeidsmigranten nodig heeft; het was voor migranten dan ook zeer moeilijk om legaal de EU binnen te komen. Tegelijkertijd echter bestond er in sommige economische sectoren werkelijk behoefte aan arbeidskrachten. Een en ander heeft illegale immigratiestromen in de hand gewerkt, waardoor mensensmokkel en uitbuiting van werknemers zonder papieren zijn toegelaten.

2.4. De Commissie stelt met name voor te erkennen dat economische en arbeidsimmigratie nodig is en dat ervoor gezorgd moet worden dat deze weer via legale kanalen kan verlopen. Dit is volgens haar de beste manier om immigratie in goede banen te leiden en illegale immigratie en uitbuiting van immigranten efficiënter te bestrijden.

2.5. De Commissievoorstellen moeten gezien worden in het licht van de door de Europese Raad van Tampere genomen besluiten, waarin aangedrongen wordt op samenwerking met de herkomstlanden, ontwikkeling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel, rechtvaardige behandeling van onderdanen van derde landen en uitwerking van gemeenschappelijke maatregelen om migratiestromen te beheersen.

(1) Zie het ESC-advies hierover in PB C 168 van 16.6.2000.

(2) Zie het ESC-advies hierover in PB C 155 van 29.5.2001.

(3) Zie het ESC-advies hierover in PB C 193 van 10.7.2001.

(4) Zie het ESC-advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement — Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend” (COM(2000)755 def.).

(5) Zie het ESC-advies hierover in PB C 204 van 18.7.2000.

2.6. Samenwerking met de herkomstlanden moet hun economische en politieke ontwikkeling ten goede komen. Het Europese immigratiebeleid moet zowel voor gast- als herkomstlanden positief uitwerken; daartoe is het zaak dat de negatieve effecten op de herkomstlanden worden tegengegaan, met name waar het gaat om de kosten die zij moeten maken voor de opleiding van personen die vervolgens in een ander land gaan werken. Ook vindt de Commissie dat migranten zich gemakkelijker tussen gast- en herkomstlanden moeten kunnen bewegen, teneinde hun activiteiten te stimuleren en hen aan te moedigen aan de economische ontwikkeling van het land van herkomst bij te dragen.

2.7. Om nieuwe legale kanalen voor economische en arbeidsimmigratie te openen, stelt de Commissie de lidstaten voor om te kiezen voor een nieuwe aanpak, waarmee erkend wordt dat deze vorm van immigratie een positieve bijdrage kan leveren en dat een opener, niet langer restrictief beleid zijn voordelen heeft.

2.8. Om vast te stellen hoeveel arbeidsimmigranten per jaar maximaal worden toegelaten, stelt de Commissie voor dat iedere lidstaat op gezette tijden een raming maakt van de behoeften en dat in EU-verband ten aanzien van deze ramingen wordt samengewerkt en informatie wordt uitgewisseld. De Commissie acht het geen goede zaak om jaarlijkse contingenten vast te stellen, omdat hiermee niet voor de nodige flexibiliteit zou kunnen worden gezorgd. Om tot een flexibel toelatingsbeleid te komen, moeten de lidstaten rapporten opstellen, zowel over de reeds toegelaten immigranten als over de immigranten die zij bereid zijn toe te laten. Aan de hand van deze rapporten dienen de lidstaten met elkaar samen te werken en kan de Raad een gemeenschappelijk toelatingsbeleid vaststellen. Gedurende dit gehele proces moet worden samengewerkt met de sociale partners.

2.9. Ook de toelatingsprocedures dienen geharmoniseerd te worden en moeten helder en ongecompliceerd zijn om de legale binnenkomst van arbeidsmigranten mogelijk te maken. De Commissie stelt voor om na te gaan of invoering van een visum voor werkzoekenden zinvol zou kunnen zijn.

2.10. De Commissie is er expliciet voorstander van dat de toegelaten personen soortgelijke rechten genieten als EU-onderdanen. Haars inziens moeten zij meer rechten krijgen naarmate hun verblijfsvergunning langer duurt. In dit verband stelt zij voor om personen die reeds gedurende een nog te bepalen aantal jaren in de EU verblijven, een langdurige verblijfsstatus en een permanente werkvergunning te geven. Voorts dient het begrip „burgerschap” verder te worden uitgewerkt, teneinde ervoor te zorgen dat EU-onderdanen en langdurig in de EU ingezeten „derdelanders” als burgers op voet van gelijkheid worden behandeld.

2.11. De Commissie draait er in haar Mededeling niet omheen dat het immigratiebeleid gepaard moet gaan met omvangrijke maatregelen om de maatschappelijke integratie van immigranten te bevorderen. Zij bepleit om hiervoor de nodige middelen uit te trekken en op nationaal, regionaal en lokaal niveau specifieke integratieprogramma's ten uitvoer te leggen. Nationale, regionale en lokale overheden, sociale partners en andere organisaties van de „civiele samenleving” dienen in deze programma's te participeren.

2.12. Zoals de Commissie terecht opmerkt, is er voor integratie voldoende maatschappelijk draagvlak in het gastland nodig. Politieke gezagsdragers en de media, die een voorname rol spelen in de meningsvorming, kunnen dit draagvlak beïnvloeden.

3. Algemene opmerkingen

3.1. Bij de vormgeving van het nieuwe communautaire immigratiebeleid moet worden uitgegaan van erkenning van het recht van personen om te migreren. De EU-lidstaten en de Europese instellingen kunnen en moeten de migratiestromen beheersen door criteria en procedures vast te stellen om deze stromen in goede banen te leiden. Hieronder valt ook dat regels worden vastgesteld voor de toelating van immigranten om zo het recht op emigratie op verantwoorde wijze vorm te geven. Alle overheden, maatschappelijke organisaties en media moeten ten strijde trekken tegen het thans bestaande negatieve beeld van economische immigranten die niet gezien worden als mensen die van hun recht op emigratie gebruikmaken, wat racisme en vreemdelingenhaat in de hand werkt.

3.2. Immigratie en arbeidsmarkt

3.2.1. Van groot belang is de opmerking van de Commissie dat de EU een tekort heeft aan zowel geschoolde als ongeschoolde arbeidskrachten. De lidstaten zijn wel voorstander van toelating van hoogopgeleide arbeidsmigranten, met name in de IT-sector, waar erkend wordt dat er een gebrek aan werknemers bestaat, maar gaan voorbij aan de bijdrage die immigranten met weinig vakkennis tot de sociaal-economische ontwikkeling kunnen leveren.

3.2.2. Terwijl de lidstaten de voorbije decennia een restrictief toelatingsbeleid voor arbeidsimmigranten hebben gevoerd, is in bepaalde economische sectoren (landbouw, huishoudelijk werk, horeca, bouw, bepaalde industriële bedrijfstakken, laden en lossen van goederen, andere diensten) de vraag naar laagopgeleide arbeidsimmigranten toegenomen. In deze behoefte is in belangrijke mate voorzien via illegale immigratie. In de Mededeling moet dit duidelijker worden onderkend en moet worden aangegeven hoe het komt dat immigratie van laaggeschoolden vooral langs illegale weg plaatsvindt. Er zijn

twee hoofdoorzaken voor arbeidsimmigratie: enerzijds het gebrek aan toekomstperspectieven voor veel personen in de herkomstlanden, anderzijds het bestaande arbeidsaanbod voor immigranten in de landen van bestemming. Indien er echter vraag naar arbeid is zonder dat er mogelijkheden bestaan om de EU legaal binnen te komen, wordt illegale immigratie aangemoedigd.

3.2.3. Erkend moet worden dat immigratie van zowel hoog- als laagopgeleide personen, met inbegrip van illegalen, bepaalde positieve effecten heeft.

3.2.3.1. De huidige periode van economische groei kan door de bijdrage van immigranten worden verlengd. In diverse sectoren in tal van regio's hebben bedrijven behoefte aan arbeidskrachten die zij op de arbeidsmarkt niet kunnen vinden.

3.2.3.2. Immigranten kunnen bijdragen tot het voortbestaan van bepaalde activiteiten waarvoor lokaal geen personeel meer gevonden kan worden. Daarmee kan ervoor gezorgd worden dat bepaalde gebieden in de EU in economisch en sociaal opzicht hun leefbaarheid behouden.

3.2.3.3. De toekomst van de sociale zekerheid hangt voor een groot deel af van de wijze waarop economie en werkgelegenheid zich ontwikkelen, alsmede van demografische trends⁽¹⁾. Op al deze terreinen kan immigratie een positieve bijdrage leveren.

3.2.4. De belangrijkste factor die tot immigratie van personen uit niet-EU-landen heeft aangezet, is dat er voor hen een arbeidsmarkt bestond. Opmerkelijk echter is het bestaan van een specifieke arbeidsmarkt voor illegale immigranten. De concurrentiekracht van sommige bedrijven is gebaseerd op de lage lonen die zij hun personeel betalen; zij profiteren ervan dat hun werknemers illegaal en weerloos zijn.

3.2.5. Het leeuwendeel van de ondernemingen neemt bij de aanwerving van personeel de wettelijke bepalingen in acht. Dat een minderheid van de bedrijven zich hieraan echter niets gelegen laat liggen, tast de concurrentieverhoudingen aan en schaadt de legitieme belangen van al die ondernemingen, die zich wél aan de wetten en cao's houden en belastingen en sociale premies betalen. Uitbuiting van illegale immigranten is bovendien schadelijk voor de andere werknemers, die hun arbeidsvoorwaarden erop achteruit zien gaan. Ook de staat en het socialezekerheidsstelsel worden benadeeld, doordat de inkomsten uit belasting- en premieafdrachten afnemen.

3.3. *Legale immigratie*

3.3.1. Een nieuw immigratiebeleid, waarmee legale toegangskanalen voor immigranten worden opengesteld, moet twee kanten op werken: enerzijds moet het „zwarte circuit” dat

illegale immigranten werk biedt, worden bestreden; anderzijds moeten bestaande regels zodanig worden aangepast dat het voortaan gemakkelijker wordt de EU legaal binnen te komen.

3.3.2. Bestrijding van het zwarte circuit dat van de illegale immigratie profiteert, vergt concrete wettelijke maatregelen en sociale overeenkomsten. Er moet naar gestreefd worden dat reeds in de EU verblijvende immigranten aan landgenoten die ook hierheen willen komen de boodschap overbrengen dat ze moeilijk werk zullen vinden als ze niet op legale wijze binnenkomen. Lukt dit, dan zal dat zeker helpen de migratiestromen te beheersen. Deze worden namelijk in belangrijke mate beïnvloed door informatie-uitwisseling tussen in de EU verblijvende immigranten en personen in hun landen van herkomst. Het is dus zaak dat eerstgenoemden goed op de hoogte zijn van de geldende voorschriften om de EU legaal binnen te komen. Zij moeten zich positief uitlaten over legale immigratie, en illegale immigratie afraden.

3.3.3. Vele Europese landen hebben de afgelopen jaren nieuwe mogelijkheden geschapen om criminele organisaties van mensensmokkelaars strafrechtelijk te vervolgen. Minder hard gewerkt is echter aan strafvervolging van (de minderheid van) werkgevers die immigranten uitbuiten. In de Commissie-mededeling moet hierop worden aangedrongen.

3.3.4. De vervolging van illegale netwerken die zich bezighouden met de smokkel van immigranten moet worden geïntensiveerd. Deze netwerken zijn de voorbije jaren steeds machtiger geworden en beheersen een „handel” waarin op wereldniveau 13 mld dollar per jaar omgaat⁽²⁾. Dergelijke organisaties worden nog steeds onvoldoende en op ongecoördineerde wijze bestreden. De lidstaten zouden — voorzover zij dit nog niet hebben gedaan — het lidmaatschap van illegale organisaties die zich op mensensmokkel toeleggen, strafbaar moeten stellen.

3.3.5. In de Mededeling wordt er niet om heen gedraaid dat er meer mogelijkheden voor de legale binnenkomst van arbeidsimmigranten moeten worden geschapen. Deze mogelijkheden moeten echter duidelijker omschreven en afgebakend worden. De binnenkomst van potentiële arbeidsimmigranten lijkt hoofdzakelijk op twee manieren te kunnen geschieden: ofwel zij krijgen in eigen land een aanbod om in een EU-lidstaat te komen werken, ofwel zij krijgen wettelijke toestemming om in een lidstaat werk te komen zoeken. In de EU-lidstaten bestaat voorsnog slechts de eerste mogelijkheid; de tweede mogelijkheid wordt alleen in de Italiaanse wetgeving overwogen, maar zou overal gestimuleerd moeten worden.

⁽¹⁾ Informatief rapport van het Economisch en Sociaal Comité over „De demografische ontwikkeling in de Europese Unie”.

⁽²⁾ VN-conferentie over transnationale georganiseerde misdaad, Palermo, 12 t/m 15 december 2000.

3.3.6. Indien potentiële arbeidsmigranten uitsluitend in de EU wordt toegelaten als zij van tevoren een baan aangeboden hebben gekregen, leidt dat er — gezien de ervaring uit het verleden — waarschijnlijk toe dat een aanzienlijk aantal potentiële arbeidsmigranten langs illegale weg de EU probeert binnen te komen. Dit komt doordat veel werkgevers alleen personen aannemen met wie zij een sollicitatiegesprek hebben kunnen voeren, zodat veel banen slechts toegankelijk zijn voor migranten die reeds eerder in de EU zijn geweest. Om dit probleem op te lossen kan het best een visum voor werkzoekenden worden ingevoerd; de Commissie zou hier dan ook duidelijker voor moeten ijveren.

3.3.7. Ingezien moet worden dat er voor de legale binnenkomst van immigranten verschillende procedures bestaan. Er dient rekening te worden gehouden met het „migratieplan” van de immigrant zelf. Deze kan van plan zijn een bedrijf op te zetten, een baan te zoeken, zijn vakkennis te verbeteren, enz. Dit plan zou door de immigratiediensten positief moeten worden bekeken⁽¹⁾.

3.4. *Immigratie en werkgelegenheidsbeleid*

3.4.1. Na jaren van economische groei, macro-economische beleidsmaatregelen, structurele hervormingen en een actief werkgelegenheidsbeleid, is de werkloosheid in de EU aan het dalen. Niets wijst erop dat een nieuw immigratiebeleid ongunstig zal uitpakken voor de werkloosheidsbestrijding. Integendeel: immigratie zal de economische groei en daarmee ook het scheppen van banen bevorderen.

3.4.2. Het nieuwe immigratiebeleid moet passen in de Europese werkgelegenheidsstrategie; het mag in geen geval gebruikt worden om de politieke spanning te verminderen en mag er niet toe leiden dat werkgelegenheidsbesluiten van zowel de EU als de afzonderlijke lidstaten worden afgezwakt. Via opleidingsmaatregelen moet de inzetbaarheid van werkzoekenden worden verbeterd. Ook het gelijkheidsbeleid dient kracht te worden bijgezet.

3.4.3. In de nationale actieplannen voor de werkgelegenheid moeten criteria worden ingebouwd om migratiestromen in goede banen te leiden. Met de nodige flexibiliteit moet in de nationale werkgelegenheidsplannen aandacht worden besteed aan ramingen op immigratiegebied, teneinde ervoor te zorgen dat de arbeidsmarkt goed functioneert.

3.4.4. In de werkgelegenheidsrichtsnoeren die jaarlijks aan de hand van vier zwaartepunten worden opgesteld (inzetbaarheid, ondernemerschap, aanpassingsvermogen, gelijkheidsbeleid) moet het nieuwe migratiebeleid op positieve wijze tot uitdrukking komen.

3.4.5. De richtsnoeren zouden ertoe moeten leiden dat de kwaliteit van de banen van zowel EU-onderdanen als immigranten wordt verbeterd.

3.4.6. Deze nieuwe benadering van het migratiebeleid vergt een actievere rol van de sociale partners. Zij moeten geraadpleegd worden en bij de uitwerking van de migratiedoelstellingen worden betrokken. Het is zaak dat zij de overheden bijstaan bij de bestrijding van allerlei vormen van uitbuiting van illegale immigranten. De sociale partners moeten in het kader van het collectief overleg en op het gebied van de arbeidsrelaties bijdragen tot de maatschappelijke integratie van immigranten, en alle vormen van discriminatie tegengaan.

3.5. *Illegale immigratie*

3.5.1. Terwijl er gewerkt wordt aan het scheppen van mogelijkheden voor legale immigratie, mogen de ogen niet gesloten worden voor het feit dat er in de EU-lidstaten thans, als gevolg van een decennialang gevoerd restrictief beleid, grote aantallen illegale immigranten zijn. Het is voor hen wenselijk dat er maatregelen worden genomen om hun situatie te regulariseren; dit zou niet alleen goed zijn voor de betrokkenen zelf, maar ook voor de arbeidsmarkt als geheel en voor de verzorgingsstaat, omdat bedrijfstukken hiermee uit het zwarte circuit kunnen geraken.

3.5.2. De Commissie maakt in haar Mededeling gewag van regularisatieprocedures in bepaalde lidstaten, maar volgens het Comité zou zij zich vóór regularisatie moeten uitspreken en terzake flexibele formules moeten voorstellen. Zij zou onderzoek moeten doen naar de maatschappelijke en economische gevolgen — zowel voor de gastlanden als voor de immigranten — van reeds ten uitvoer gelegde regularisatiemaatregelen. Alle studies lijken erop te wijzen dat regularisering een gunstige uitwerking heeft op de maatschappelijke integratie, en ook de belastingopbrengsten, de socialezekerheidsbijdragen en het functioneren van de arbeidsmarkt ten goede komt.

3.5.3. Geleidelijke regularisering van illegalen moet deel uitmaken van een proces waarmee tevens kanalen voor legale immigratie worden opengesteld en de strijd tegen criminele organisaties van mensensmokkelaars wordt opgevoerd. Het is noodzakelijk de bevolking ervan te overtuigen dat regularisering op deze manier niet tot een toename, maar tot een aanzienlijke daling van de illegale immigratie zal leiden.

⁽¹⁾ Bijlage bij het informatief rapport van het Economisch en Sociaal Comité.

4. Bijzondere opmerkingen

4.1. *Partnerschap met landen van herkomst*

4.1.1. De Commissie merkt in haar Mededeling terecht op dat migratie ook de herkomstlanden ten goede moet komen. De braindrain is ongetwijfeld het voornaamste ongewenste effect van migratie, daar herkomstlanden investeringen in de opleiding van hun onderdanen hierdoor niet kunnen terugverdienen. Er moet echter uitdrukkelijker worden gesteld dat Europese landen die immigranten opnemen aanzienlijk in samenwerkings- en ontwikkelingsprogramma's (m.i.v. opleidings- en onderzoeksmaatregelen) in de herkomstlanden dienen te investeren. Ondersteuning van onderwijs en opleiding speelt tot op heden maar een beperkte rol in het ontwikkelings-samenwerkingsbeleid; het is zaak dat hier meer werk van wordt gemaakt. Dit geldt ook voor uitwisselingsprogramma's voor studenten en onderzoekers.

4.1.2. De economische en sociale ontwikkeling van de herkomstlanden moet veel meer worden gesteund dan tot nu toe het geval is. De steun moet worden gericht op de bevordering van een hoogstaande endogene ontwikkeling en in het bijzonder op de ontwikkeling van de menselijke factor.

4.1.3. In par. 2.1 van de Mededeling wordt betoogd dat immigranten zich gemakkelijker zouden moeten kunnen bewegen tussen gast- en herkomstland, omdat zij zo tot de ontwikkeling van hun herkomstland kunnen bijdragen. Dit mobiliteitsconcept moet worden uitgebouwd tot een van de kernaspecten van de beheersing van migratiestromen. Wie ooit toestemming voor een verblijf in een EU-lidstaat heeft gekregen, zou zijn verblijfsrecht niet mogen verliezen, ook niet als hij lange tijd buiten de betrokken lidstaat verblijft (en niet alleen voor bezoeken, zoals in de Mededeling wordt voorgesteld).

4.1.4. Bij mobiliteit gaat het niet alleen om personen met een permanente verblijfsvergunning, maar ook om mensen die uitsluitend voor seizoensarbeid naar de EU komen. Deze mensen moeten naar hun land kunnen terugkeren met de garantie dat zij, als zij dat willen, opnieuw voor een bepaalde periode seizoenswerk kunnen komen verrichten.

4.1.5. In politiek en administratief opzicht zou er steun moeten komen voor vrijwillige terugkeer, om ervoor te zorgen dat deze de ontwikkeling van de herkomstlanden zoveel mogelijk ten goede komt. Het gaat er hierbij om dat banenprojecten en het opzetten van bedrijven ondersteund worden door middel van economische en opleidingsmaatregelen.

4.2. *Eerlijke behandeling van „derdelanders”*

4.2.1. De Commissie stelt in haar Mededeling voor om immigranten rechten te geven die „vergelijkbaar” zijn met die

van EU-burgers. Het Comité vindt dat gesproken moet worden van dezelfde rechten, al moet wel rekening worden gehouden met verschillen in rechtspositie tussen illegale immigranten, legale immigranten met een tijdelijke verblijfsvergunning, en langdurig ingezetenen.

4.2.2. Immigranten die zich in de EU bevinden, moeten minimaal de rechten krijgen die genoemd worden in het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. Hierin staat dat alle personen bepaalde fundamentele rechten genieten, o.a.: recht op gezinsleven, vrijheid van gedachte, geweten en godsdienst, vrijheid van vergadering en vereniging, recht op onderwijs, vrijheid van beroep en recht om te werken, non-discriminatie, werknemers- en socialezekerheidsrechten, recht op een doeltreffende voorziening in rechte en op gratis rechtsbijstand.

4.2.3. Illegale immigranten worden in de Mededeling niet beschouwd als personen aan wie rechten gegarandeerd worden. Het uiteindelijke doel is dat de zich onder ons bevindende illegalen de fundamentele mensenrechten genieten die verankerd zijn in enerzijds de internationale verdragen welke op de lidstaten van toepassing zijn, en anderzijds het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Ook moeten zij de sociale rechten krijgen die EU-burgers genieten: gezondheidszorg, onderwijs aan minderjarigen en bijbehorende sociale steun.

4.2.4. Ingezetenen met een tijdelijke verblijfsvergunning moeten dezelfde werknemers- en socialezekerheidsrechten genieten als onderdanen van de lidstaat waar zij verblijven. De Commissie merkt volledig terecht al op dat hun rechtspositie en die van hun gezinsleden moet worden verbeterd.

4.2.5. Immigranten die sinds minstens vijf jaar in een lidstaat wonen, dienen permanente verblijfsvergunningen te krijgen. Hierbij hoort het recht op vrij verkeer in de EU onder dezelfde voorwaarden als EU-burgers, en kiesrecht bij gemeenteraads- en Europese verkiezingen, net als EU-burgers hebben die in een andere lidstaat wonen dan die waarvan zij onderdaan zijn.

4.2.6. Volgens de Commissie kan gedwongen terugkeer nodig zijn om „de integriteit van het Europese immigratiebeleid” te waarborgen. Het Comité vindt dat er pas van repatriëring mag worden gesproken als aan twee voorwaarden is voldaan: ten eerste moet vóór alles gekeken worden naar de humanitaire redenen die mee kunnen spelen, en ten tweede moeten alle mogelijkheden die de wet in ieder afzonderlijk geval biedt om tot regularisering over te gaan, zijn uitgeput. Er moet echter altijd naar gestreefd worden om terugkeer op vrijwillige basis te laten plaatsvinden. Een geïntegreerde aanpak van vrijwillige terugkeer vergt een reeks (steun)maatregelen om vrijwillige terugkeer voor de betrokkenen aantrekkelijk te maken.

4.3. *Beheersing van migratiestromen*

4.3.1. Beheersing van migratiestromen (par. 2.4 van de Mededeling) is een taak van zowel de gastlanden (in dit geval de EU-lidstaten) als de herkomstlanden. In de Mededeling wordt erop gewezen dat een intensieve dialoog met de herkomstlanden moet plaatsvinden, maar het Comité benadrukt dat ook aan de rol van de consulaire vertegenwoordigers van de lidstaten in de herkomstlanden aandacht moet worden besteed. Binnen de consulaten moet gezorgd worden voor degelijke, gespecialiseerde immigratiediensten die in staat zijn om immigratieaanvragen (zowel om arbeids- als gezinsherenigingsdoeleinden) in behandeling te nemen, administratieve formaliteiten te verrichten, het banenaanbod te kanaliseren, structuren op te zetten om met maatschappelijke organisaties samen te werken, enz. Ook zouden deze diensten zich bezig kunnen houden met informatiecampagnes. Zij zouden belangrijke voorbereidende werkzaamheden kunnen verrichten die nodig zijn om migratie langs legale weg te doen plaatsvinden.

4.3.2. De consulaten dienen op het gebied van emigratiezaken in alle doorzichtigheid te opereren, d.w.z. dat bij de verstrekking van visa (niet alleen voor arbeidsdoeleinden) geen sprake mag zijn van arbitraire handelwijzen. Met dit nieuwe beleid moet vooruitgang worden geboekt op weg naar harmonisering op EU-niveau van consulaire procedures. De nationale arbeidsdiensten van de herkomstlanden moeten informatie geven over het arbeidsaanbod en ervoor zorgen dat werkzoekenden gemakkelijker toegang krijgen tot de immigratiekantoren. Zo kunnen procedures doorzichtiger worden gemaakt.

4.3.3. Deze werkzaamheden zouden vergemakkelijkt kunnen worden door een Eures-achtig informatiesysteem dat door sociale partners en NGO's wordt beheerd en dat over informatie inzake werkmogelijkheden en arbeidsvoorwaarden beschikt.

4.3.4. Bij de nieuwe aanpak van immigratie moet ook geijverd worden voor regularisering van de positie van immigranten die momenteel geen geldige papieren hebben. Als het de bedoeling van de Mededeling is om in het belang van de economie en het toekomstige demografische evenwicht in de EU, de toegang van migranten tot de EU te vergemakkelijken, moet de aandacht in de eerste plaats uitgaan naar immigranten zonder papieren die zich reeds in de lidstaten bevinden. In par. 3.2 van de Mededeling wordt benadrukt dat illegale arbeid en uitbuiting van immigranten moeten worden bestreden, hetgeen gemakkelijker zal worden als illegalen geldige papieren krijgen. In de komende communautaire wetgeving moet hierop uitdrukkelijk worden aangedrongen. Hiertoe dient na par. 3.2 van de Mededeling een aparte paragraaf te worden ingevoegd waarin het verband tussen een restrictief beleid, illegale immigratie en werkgelegenheid onomwonden wordt erkend. De Commissie moet met initiatieven komen om een flexibele regularisering van deze personen te bevorderen.

4.3.5. Voor regularisering zijn er geen buitengewone procedures of amnestiemaatregelen nodig. Regularisering kan geleidelijk aan plaatsvinden, op grond van factoren als arbeids-

marktpositie, familiebanden, mate van maatschappelijke integratie, humanitaire redenen, enz. Het gaat erom dat er voor mensen zonder papieren mogelijkheden worden geschapen voor regularisering, net zoals in de Mededeling wordt geopperd dat er kanalen voor de legale binnenkomst van nieuwe immigranten worden opgesteld.

4.3.6. Er zijn wettelijke en fiscale maatregelen en overeenkomsten nodig om ondernemingen geleidelijk aan te helpen uit het zogeheten informele circuit te stappen. Werkgevers die immigranten via zwartwerk blijven uitbuiten en geen gebruik maken van mogelijkheden om hun werknemers wit te laten werken, zouden op passende wijze moeten worden gestraft. Ter aanvulling op deze maatregelen is een positieve behandeling van immigranten die worden uitgebuit gewenst, met het oogmerk hen uiteindelijk te regulariseren. Pas dan zullen deze er baat bij hebben de uitbuiting waarvan zij het slachtoffer zijn aan de kaak te stellen.

4.3.6.1. Illegale arbeid en uitbuiting van illegale immigranten kunnen niet bestreden worden zonder de sociale partners. Werkgeversorganisaties en vakbonden op alle niveaus hebben een belangrijke rol te vervullen, samen met de overheidsinstanties op arbeidsgebied en, in voorkomende gevallen, de gerechtelijke autoriteiten. Er dienen positieve maatregelen te worden genomen om zwartwerken aan het licht te brengen, door werkgevers aan te moedigen legaal te gaan opereren.

4.3.7. In par. 3.4.1 van de Mededeling wordt voor de vaststelling van het aantal immigranten dat door iedere lidstaat wordt toegelaten, een regeling voorgesteld die gebaseerd is op periodieke ramingen en indicatieve streefcijfers. In deze paragraaf wordt opgemerkt dat het ondoenlijk is om met jaarlijkse quota of contingenten te werken. Het Comité wijst jaarlijkse nationale quota niet af, mits zij op flexibele wijze vastgesteld en gehanteerd worden. Quota zouden kunnen worden gekoppeld aan visa voor werkzoekenden of aan „migratieplannen”; hiermee zou beoogd moeten worden te voorzien in een bepaalde vraag naar arbeidskrachten in sectoren waarin het moeilijk is om precieze ramingen te maken. Zo zou iedere lidstaat van tevoren moeten vaststellen hoeveel werkvergunningen het voor een bepaald jaar wil afgeven, waarna dit aantal in overleg met de sociale partners dan nog aangepast kan worden aan de hand van periodieke analyses en ramingen. Wat quota betreft, merkt het Comité op dat toelating van niet-EU-burgers tot de arbeidsmarkt volledig los moet worden gezien van toelating om humanitaire of gezinsherenigingsredenen. In beide laatste gevallen zijn quota volstrekt onaanvaardbaar.

4.3.8. In aansluiting op hetgeen hierboven in de „Algemene opmerkingen” is betoogd, moet duidelijker steun worden verleend voor het in par. 3.4.2 van de Mededeling genoemde visum voor werkzoekenden of personen met een migratieplan. Het lijkt onwaarschijnlijk dat het in dezelfde paragraaf genoemde „economische-noodzakelijkheids criterium” ook voor laaggeschoold werk kan worden gehanteerd; om op legale wijze voor dergelijk werk in aanmerking te komen, moeten andere mogelijkheden worden geschapen.

4.4. *Maatschappelijke integratie*

4.4.1. Het Comité is het er volledig mee eens dat er op nationaal, regionaal en lokaal niveau specifieke programma's nodig zijn om de maatschappelijke integratie van immigranten te bevorderen (par. 3.5 van de Mededeling), maar wijst er wel op dat integratiemaatregelen een krachtige duw in de rug nodig hebben, in de vorm van voldoende financiële middelen; wat op dit gebied tot dusverre tot stand is gebracht, is namelijk bij lange na niet toereikend. Maatschappelijke-integratieprogramma's van de lidstaten en/of van de EU moeten gebaseerd zijn op duidelijk omschreven doelstellingen, zodat de resultaten kunnen worden beoordeeld en de inspanningen van de lidstaten kunnen worden vergeleken.

4.4.2. Onder integratie moet worden verstaan dat de geïmmigreerde bevolking deel gaat uitmaken van het gemeenschappelijke stelsel van rechten en plichten die in de democratische systemen van de lidstaten zijn omschreven, waarbij eenieders individuele overtuigingen worden gerespecteerd.

4.4.3. Wanneer immigranten toegang tot de arbeidsmarkt en tot huisvesting worden verleend, moet het beginsel van gelijke kansen in acht worden genomen. Een belangrijke doelstelling op dit gebied is dat betrokkenen snel toegang krijgen tot banen waarvoor ze gekwalificeerd zijn. Actief optreden is nodig om tegen te gaan dat arbeidskrachten — zoals thans voorkomt — lange tijd ongeschoold werk verrichten terwijl ze voor geschoold werk gekwalificeerd zijn.

4.4.4. Voor een vreedzaam naast elkaar leven van alle burgers en voor de maatschappelijke integratie van immigranten is onderwijs van groot belang. Het speelt een cruciale rol bij het voorkomen en tegengaan van racisme en vreemdelingenhaat.

4.4.5. Bestrijding van allerlei vormen van sociale discriminatie vereist de nodige inzet van overheden, sociale partners en media. Debatten en goedbedoelde verklaringen van bekende

politici volstaan echter niet; er is behoefte aan een programma met krachtige, concrete maatregelen. Politiek, onderwijswereld en media moeten hierbij worden betrokken, teneinde de juiste informatie en waarden over te brengen.

4.4.6. De samenlevingen der lidstaten staan voor de belangrijke uitdaging om voor toekenning van gelijke rechten aan immigranten en voor hun maatschappelijke integratie draagvlak te creëren. In de Mededeling moet gesteld worden dat hiertoe in alle lidstaten aanzienlijke inspanningen nodig zijn.

4.4.7. Deelname van immigranten aan het openbare leven is essentieel voor hun integratie. Stemrecht is hierbij van groot belang. Het Comité wijst in dit verband op een oude en grotendeels genegeerde aanbeveling van de Commissie die slechts door enkele lidstaten in nationale wetgeving is omgezet. De Commissie zou er goed aan doen na te gaan wat de gevolgen zijn geweest van uitoefening van stemrecht bij lokale verkiezingen in plaatsen waar hiermee geëxperimenteerd is.

4.4.8. Het Comité oordeelt positief over het voorstel van de Commissie inzake een vorm van burgerschap voor onderdanen van derde landen, maar vindt dat zij zich vóór het verlenen van Europees burgerschap aan langdurig ingezetenen moet uitspreken. Hiervoor is een wijziging van het Unieverdrag nodig.

4.5. *Publieke opinie*

4.5.1. Het zal niet gemakkelijk zijn om de publieke opinie te winnen voor een meer open immigratiebeleid, maar toch moet hier dringend werk van worden gemaakt.

4.5.2. Er moet zo uitvoerig mogelijke informatie worden verschaft over de arbeidsmarktsituatie en de voordelen van immigratie voor de economische ontwikkeling en het creëren van werkgelegenheid, teneinde de denkbeelden van personen die beweren dat immigranten arbeidsplaatsen van nationale onderdanen innemen, de kop in te drukken.

4.5.3. Ook de demografische ontwikkelingen die in de Mededeling worden geschetst, moeten op grotere schaal bij de bevolking onder de aandacht worden gebracht.

4.5.4. De Europese bevolking moet beter geïnformeerd worden over de negatieve gevolgen van zwartwerken en illegale arbeid, en over de positieve gevolgen voor de verzorgingsstaat indien via legalisering een eind zou worden gemaakt aan allerlei illegale praktijken.

4.5.5. Europese en nationale overheidsinstanties moeten zich meer inzetten en meer middelen uittrekken voor bewustwordingsmaatregelen, teneinde maatschappelijke integratie te bevorderen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat te bestrijden.

Brussel, 12 juli 2001.

*De voorzitter
van het Economisch en Sociaal Comité*

G. FRERICHS

Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en aan het Europees Parlement — Naar een gemeenschappelijke asielprocedure en een in de gehele Unie geldige uniforme status voor personen aan wie asiel wordt verleend”

(2001/C 260/20)

De Commissie heeft op februari 2001 besloten, overeenkomstig art. 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, het Economisch en Sociaal Comité te raadplegen over de voornoemde mededeling.

De afdeling „Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap”, die met de voorbereiding van de desbetreffende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 20 juni 2001 goedgekeurd. Rapporteur was de heer Mengozzi.

Het Economisch en Sociaal Comité heeft op 12 juli 2001 tijdens zijn 383e zitting het volgende advies uitgebracht, dat met 67 stemmen vóór en zonder stemmen tegen, bij 14 onthoudingen, is goedgekeurd.

1. Inleiding

1.1. In de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 is in de punten 13 t/m 15 het volgende te lezen:

„13. De Europese Raad bevestigt het belang dat de Unie en haar lidstaten hechten aan de absolute eerbiediging van het recht om asiel te zoeken. Hij is overeengekomen te werken aan de instelling van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat stoelt op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève, en zo te garanderen dat niemand wordt teruggestuurd naar het land van vervolging, dat wil zeggen dat het beginsel van non-refoulement wordt gehandhaafd.

14. Dit stelsel dient op korte termijn een duidelijke, hanteerbare vaststelling te omvatten van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, alsook gemeenschappelijke normen voor een eerlijke en doeltreffende asielprocedure, gemeenschappelijke minimumvoorwaarden voor de opvang van asielzoekers en

op elkaar afgestemde regels inzake de toekenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus. Het stelsel dient daarnaast te worden aangevuld met maatregelen inzake subsidiaire vormen van bescherming die eenieder die een dergelijke bescherming behoeft, een passende status verlenen. Hiertoe wordt de Raad dringend verzocht om op basis van voorstellen van de Commissie de noodzakelijke besluiten aan te nemen overeenkomstig het tijdschema dat is vervat in het Verdrag van Amsterdam en het actieplan van Wenen. De Europese Raad acht het belangrijk dat de UNHCR en andere internationale organisaties worden geraadpleegd.

15. Op langere termijn zou de communautaire regelgeving moeten leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen die asiel hebben gekregen welke in de hele Unie geldig is. De Commissie wordt verzocht hierover binnen een jaar met een mededeling te komen.”

1.2. Onderhavige mededeling, waarmee aan dit verzoek gevolg is gegeven, is een beknopt, maar veelomvattend en ambitieus document waarin de context wordt geschetst voor