

Artikel

Migratie: welkom in Europa?

Christel Verhas

In de nationale context wordt de migratiediscussie nog volop gevoerd in termen van 'voor' of 'tegen' de migratiestop. De toelating op het grondgebied is nog steeds een nationale aangelegenheid, die in vele Europese lidstaten een van de meest heikele politieke thema's vormt. In deze tijden van toenemende globalisering en in een context van verregaande eenmaking van de Europese ruimte, is de beleidsruimte ter zake voor de binnenlandse politiek echter zeer beperkt. In Tampere werd dan ook beslist dat asiel- en migratiebeleid voortaan communautaire thema's zouden zijn, waarvan het beleid dus op een Europees niveau wordt uitgestippeld.

In dit artikel geven we een overzicht van de manier waarop Europa, de Europese Commissie in het bijzonder, dit Europese migratiebeleid gestalte geeft. Welke keuzes zij daarbij maakt of reeds gemaakt heeft. Wat haar drijfveren zijn en waar de accenten komen te liggen.

De economische factoren van vraag en aanbod domineren heel sterk de besluitvorming, vooral daar waar het gaat over het mogelijk maken van nieuwe arbeidsimmigratie. Toch is ook de 'fort Europa'-gedachte, met de bijhorende politionele en repressieve maatregelen, niet uit het debat verdwenen. Zij dienen voor het bestrijden van illegale immigratie.

Na de beschrijving van het communautaire immigratiebeleid, stellen we ons de vraag of we achter deze Europese visie kunnen staan. Wat voor een migratiebeleid staan zij voor? Is het een realistisch beleid, duurzaam, rechtvaardig?

Het is genoeg bekend dat momenteel vele Europese regeringsleiders een 'gespierd' migratiebeleid vooropstaan, gericht op het zoveel mogelijk terugdringen van potentiële migranten. Het is nodig om hard te reageren tegen de soms absurde voorstellen die zij lanceren. We mogen hierdoor echter niet uit het oog verliezen dat de Commissie ook werk maakt van een wettelijk kader voor toelating en verblijf van economische migranten, en dat er een dag komt dat deze voorwaarden overal in Europa van toepassing zullen zijn. Hoog tijd voor een kritische blik op de voorbereidingen, dus.

1. De houdbaarheidsdatum van de migratiestop

In de aanloop naar het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie –en eigenlijk reeds lang daarvoor– pleitten de Belgische groenen meermaals voor een *realistische migratiepolitiek*.

Deze begint bij het doorprikken van de zero-immigratiemythe. Na de 'golden sixties' werden her en der in Europa de grenzen gesloten voor nieuwe immigranten. Nog steeds wordt aan dit regime vastgehouden, ook al weet iedereen dat het Fort Europa-systeem niet werkt. De meeste Europese landen hebben het laatste decennium op een defensieve manier getracht de migratiestop kracht bij te zetten. Gezinshereniging wordt met argwaan bekeken. Asielprocedures worden aangescherpt, zodanig zelfs dat uitholling van het asielrecht dreigt. Ook het visabeleid lijdt onder een toenemende negatieve bureaucrativering. De migratiedruk kan men echter niet oplossen door het stellen van papieren grenzen. Het voedt de illegale immigratie. Op deze illegaliteit woekeren systemen van uitbuiting, die zowel nefast zijn voor de mensen zonder papieren als hinderlijk voor onze samenleving. De negatieve houding tegenover vreemdelingen en vreemde culturen vindt dan ook ergens zijn oorsprong in de uitwassen van een slecht, of ontbrekend migratiebeleid.

Maar hoe geraakt men van deze bittere vaststellingen naar een realistische migratiepolitiek? Vele sceptici van nieuwe immigratie, waaronder ook de meeste werknemersbonden, zijn niet tegen het openstellen van de grenzen vanuit een xenofobische reflex, maar vanuit de vrees voor een gebrek aan maatschappelijke

draagkracht. Sommige Europese regio's kampen nog steeds met hoge werkloosheidscijfers, waarin precies de mensen van allochtone afkomst vaak oververtegenwoordigd zijn. Zou het niet van meer realisme getuigen om eerst deze reserve aan te spreken, en structurele maatregelen te treffen om langdurige werkloosheid terug te dringen, eer men nieuwe migranten op de arbeidsmarkt toelaat? Moet men niet eerst proberen de reeds aanwezige immigranten in onze samenleving een volwaardige plaats te geven? Zit het integratiebeleid niet nu reeds aan zijn maximumcapaciteit?

Een realistische migratiepolitiek zou er verkeerdt aan doen deze stemmen te negeren. Maar er zijn ook andere geluiden te horen in het migratiedebat.

De vraag om nieuwe (arbeids)migratie bestaat, en wordt gevoed vanuit nuchtere demografische vaststellingen en ernstige economische wetmatighedenⁱⁱ. Binnen de verschillende landen van de Europese Unie zijn er vergelijkbare tendensen inzake economische groei en lage geboortecijfers, zodat men haast met zekerheid kan stellen dat de krapte op de arbeidsmarkt, zelfs bij vertraagde groei, zal aanhoudenⁱⁱⁱ. Dit creëert in bepaalde regio nu reeds een vraag naar nieuwe arbeidsmigranten, al dan niet gebonden aan specifieke beroepen. Deze economisch gestuurde vraag naar de gecontroleerde opheffing van de migratiestop sluit zich aan bij de oudere, meer humanistische en globalistische visie, voor wie migratie een natuurlijk fenomeen van alle tijden is, die voor een maatschappij eerder een verrijkende factor dan een bedreiging is. Uiteraard kan men vermoeden dat beide tendensen deze 'verrijking' zien door een verschillende bril. Niettemin brengen beide strekkingen opnieuw een positieve kijk op immigratie in het debat, dat gedurende veel te lange tijd volledig overschaduwde werd door uitsluitend 'werende' elementen.

Het zijn wellicht eerder de economische argumenten geweest, die Europa hebben overtuigd het migratiethema op het communautaire niveau te tillen. De Europese Commissie heeft de verdienste dat zij, en met haar de lidstaten, afstand nemen van de *absolute* migratiestop. In haar mededeling van 22 november 2000, riep de Europese commissie haar lidstaten op om hun visie inzake toekomstige immigratie mee te delen, en meer bepaald ook te schetsen in welke orde van grootte zij arbeidsmigratie zien en wat de kwalificaties moeten zijn van kandidaat-migranten. Sedertdien is zij gestaag aan het werk om een communautair immigratiebeleid uit te bouwen.

Is daarmee ons pleidooi voor een realistische migratiepolitiek ten einde? Is het doel bereikt? We mogen ons alleszins verheugen dat er via het Europese niveau beweging is gekomen in de migratie-impasse, maar het is nu tijd om na te gaan of het migratiebeleid waar Europa voor kiest, voldoende getuigt van realisme, duurzaamheid, rechtvaardigheid.

2. De wetmatigheden van vraag en aanbod, toegepast op de arbeidsmigratie

Vanuit de **zsendende landen**, zonder onderscheid te maken naargelang het land van herkomst, bereikt ons globaal genomen een *aanbod* van arbeiders dat voor het grootste deel bestaat uit ongeschoolden of laaggeschoolden, naargelang de graad van scholing neemt het aanbod af.

De zgn '*push*'-factoren, die maken dat deze mensen zich in West en Noord Europa aandienen, hebben vooral te maken met een wereldwijde exponentiële bevolkingsgroei; schuld, armoede en verstedelijking; een veranderende arbeidsmarktsituatie; ecologische problemen; oorlog en geweld; mensenrechtenschendingen; ...

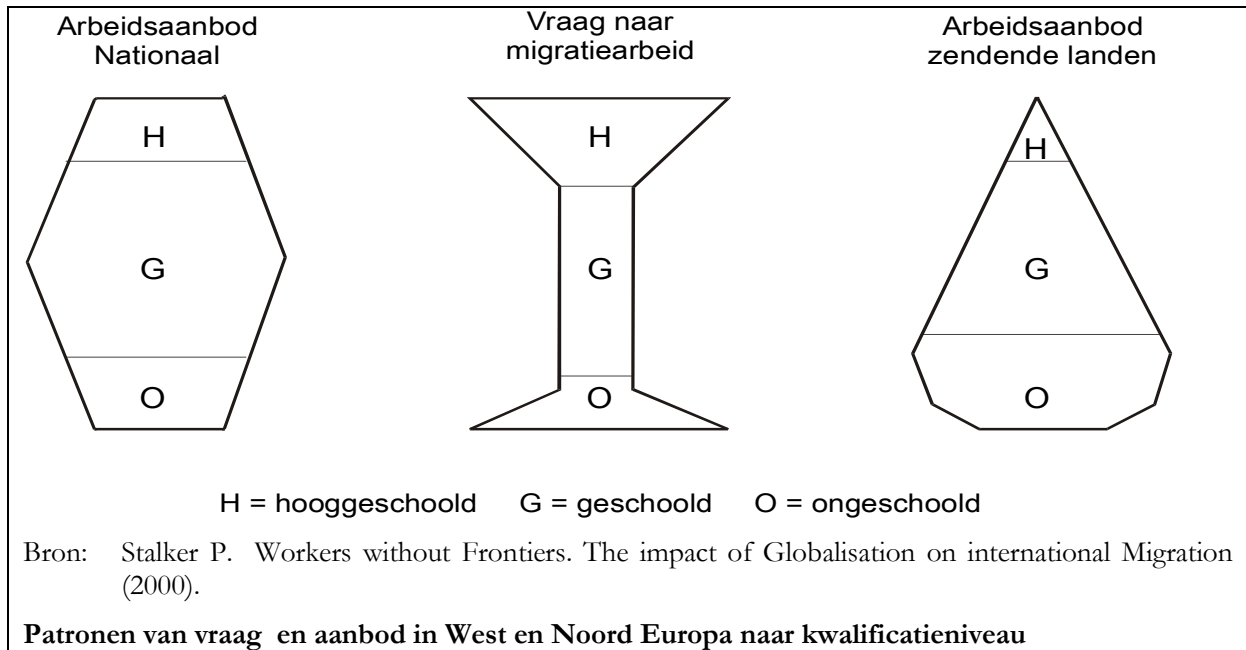
Emigratie is voor vele zsendende landen een *uitlaatklep* die de druk op de ketel doet afnemen. Zelfs in landen waar de economie het uiteindelijk niet zo slecht doet en waar het regime echt wel inspanningen levert voor het levenspeil van zijn bevolking (vb. India, Marokko), wordt het moeilijker en moeilijker om de groeiende bevolking werk, een inkomen, een toekomstperspectief aan te bieden. Zeker met bevolkingsconcentraties in de steden, leidt dit tot aanzienlijke sociale spanningen. Een emigrant betekent in die gevallen een maag en een werkloze minder, die in het beste geval (werk in het buitenland) bovendien zorgt voor een financiële transfer richting thuisfront, en dus bijdraagt aan het nationale inkomen.

In de **gastlanden** bestaat er wel degelijk *vraag* naar migranten, met eveneens vooral economische en demografische redenen aan de basis: sectoriële tekorten (hoog opgeleiden zoals informatici, verpleegkundigen én laag opgeleiden zoals vrachtwagenchauffeurs); vergrijzing (lage geboortecijfers en lange levensduur).

In de gastlanden heeft men te maken met een andere vorm van sociale druk, die echter eveneens door immigratie enigszins kan afnemen. In West en Noord Europa zal de krapte op de arbeidsmarkt

aanhouden, zelfs al vermindert de vraag naar arbeidskrachten, omdat we stilaan met een omgekeerde bevolkingspiramide leven. Er rust dus een enorm hoge druk op de actieve bevolking, die steeds langer en steeds flexibeler moet werken en daardoor aan levenskwaliteit inboet.

Helaas komen noch de aantallen, noch de kwalificaties van de arbeidskrachten van vraag- en aanbodzijde overeen. Een realistisch migratiebeleid, moet erop gericht zijn beide stromen zo goed mogelijk op elkaar *af te stemmen*, en daarin niet alleen de toplaag of de onderkant te erkennen.



Een tweede uitdaging ligt in het *legaliseren* van een zo groot mogelijk deel van deze stroming. Men kan daarbij niet doen alsof er alleen een 'illegaal aanbod' aan arbeidskrachten bestaat, en geen 'illegale vraag'. Het mogelijk maken van legale immigratie, moet gepaard gaan met het terugdringen van de illegale arbeidsmarkt.

Het migratiebeleid is niet geslaagd van zodra men voldoende aantallen mensen op de legale arbeidsmarkt kan inschakelen: deze mensen moeten een volwaardige plaats krijgen in de maatschappij. Het migratiebeleid mag niet alleen worden overgelaten aan economische wetmatigheden, het heeft een evenwaardig *maatschappelijke* luik. De rechten en behoeften van de migrant mogen niet ondergeschikt zijn aan die van de arbeidsmarkt noch aan die van medeburgers.

Houdt Europa rekening met deze bekommernissen?

3. De contouren van een communautair migratiebeleid

In oktober 1999 legde de Europese Raad te Tampere de *elementen* van een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid van de EU vast, die nu met het door de Raad van Wenen in 1998 goedgekeurde *actieplan* de basis vormen van een *werkprogramma* voor de Europese Commissie en de lidstaten, waarvan de vorderingen worden bijgehouden in een *scorebord*.

De Commissie biedt hiermee in eerste instantie een antwoord op de specifieke vraag van de Europese Raad om duidelijk vastgestelde *voorwaarden voor toelating en verblijf van derdelanders*. Deze voorwaarden moeten, zoals overeengekomen, gebaseerd zijn op een gezamenlijke evaluatie van de *economische en demografische ontwikkelingen* in de Unie alsook op de situatie in de landen van herkomst. Bij de vaststelling van die voorwaarden moet ook rekening worden gehouden met de *opvangcapaciteit* van de verschillende lidstaten en met hun *historische en culturele banden* met de landen van herkomst^{iv}.

Daarmee samenhangend moet ook het integratiebeleid deel uitmaken van de 'geïntegreerde aanpak van immigratie'. In de context van Tampere betekent dit de eerlijke behandeling van derdelanders die legaal in de Unie verblijven en de bevordering van diversiteit. In dit verband zal ook het effect van het *Handvest van de grondrechten* worden onderzocht.

De EU verantwoordt zijn nieuwe rol op het gebied van immigratie door de veranderde Europese context sedert 1993-1994. In de publieke opinie leeft onzekerheid over de gevolgen van de verwachte daling van de Europese bevolking in de komende decennia. Tegelijkertijd kampen een aantal landen met problemen als gevolg van een tekort aan arbeidskrachten in bepaalde sectoren. De economische migratie, die sinds de jaren '70 vrijwel nul bedraagt, sluit niet aan bij de gunstige economische situatie in de EU. Veel economische migranten zagen zich gedwongen hetzij via *asielprocedures* toegang te zoeken, hetzij *illegaal* binnen te komen.

Hierdoor kan niet adequaat op arbeidsmarktbehoeften worden gereageerd en worden goed georganiseerde mensenhandelaars en gewetenloze werkgevers bovendien in de kaart gespeeld. De illegale immigratie in de EU wordt door Europol op 500.000 personen per jaar geraamd, van wie er velen als zwartwerkers in dienst worden genomen. Gezien de aantallen waar het om gaat, en de praktische problemen van het terugsturen van mensen naar de landen waar zij vandaan komen, hebben verschillende lidstaten hun toevlucht genomen tot *regularisatie- of amnestiemaatregelen*. Het totale aantal personen dat op die manier sinds de jaren '70 toelating heeft gekregen om legaal in het land te blijven, wordt op ongeveer 1,8 miljoen geraamd^v. Dergelijke individuele programma's om de positie van illegale migranten te regulariseren, gaven vaak aanleiding tot moeilijke binnenlandse politieke debatten^{vi}.

Tragische gebeurtenissen, zoals in juli 2000 toen in Dover de lijken werden ontdekt van 58

Chinese onderdanen die hadden geprobeerd illegaal het Verenigd Koninkrijk binnen te komen, doen zich in bijna alle lidstaten voor. Zij maken niet alleen duidelijk hoe belangrijk de bestrijding van de mensenhandel is, maar ook dat er een vraag naar clandestiene arbeidskrachten bestaat en dat dergelijke migranten zonder papieren worden uitgebuit. De Commissie heeft ook rekening gehouden met de discussies die tijdens het Franse voorzitterschap op gang zijn gebracht, met name op de informele ministersbijeenkomst in Marseille in juli 2000 en op drie conferenties – over gezamenlijke ontwikkeling en migranten (6-7 juli), illegale migratienetwerken (20-21 juli) en integratie van immigranten (5-6 oktober 2000).

In het licht van deze veranderende omstandigheden en gezien de verschillende politieke standpunten, de uiteenlopende reacties en de toenemende bezorgdheid van het publiek waaraan in alle lidstaten uiting is gegeven, vindt de Commissie dat het tijd is om een bijdrage aan dit debat te leveren en eens opnieuw te bekijken hoe het immigratiebeleid in het kader van het mandaat van Tampere moet worden uitgewerkt.

Aan de Commissie nu de uitdaging om na te gaan hoe de complexe vraagstukken die aan de *toelating van economische migranten* zijn verbonden, in een communautair immigratiebeleid kunnen worden ingepast. Tegen deze achtergrond kunnen dan onderling overeengekomen doelstellingen inzake *legale immigratiekanalen* worden geformuleerd, die op hun beurt een grondslag kunnen vormen voor de gedetailleerde *voorstellingen voor de toelating en het verblijf van derdelanders* waar de Raad in Tampere om heeft verzocht. Op het niveau van de EU bestaan al wel procedures om het beleid op een aantal gebieden te coördineren met de bedoeling de *werking van de interne markt* te vergemakkelijken (het vrije verkeer van goederen, kapitaal, diensten, EU-werknemers en andere burgers), maar er is nog onvoldoende aandacht besteed aan *de rol van derdelanders in de EU-arbeidsmarkt* noch aan de behoefte aan *flankerende maatregelen ter ondersteuning van de integratie van huidige en toekomstige migranten*.

In deze denkoefening zien we duidelijk hoe de Commissie een sociaal-economisch probleem tracht in te passen in een kwestie die normaliter steeds in politico-juridische termen wordt besproken. Asiel en migratie vormen in de meeste Europese landen een heikel punt, waarover men sterk in nationaliteitstermen denkt. Inzake migratie moet de Europese besluitvorming twee belangrijke politieke items verzoenen: de sociaal-economische nood en de soevereine grenzen politiek.

Zij bouwt haar beleid op rond vier pijlers:

- *partnerschap* met landen van herkomst^{vii}
- gemeenschappelijk *asielbeleid*

- eerlijke behandeling van derdelanders (*integratiebeleid*)^{viii}
- *beheersen van migratiestromen*^{ix}

In alle lidstaten moet worden overgestapt op een andere, flexibelere, gemeenschappelijke aanpak van *legale immigratie*. Een dergelijk pro-actief immigratiebeleid moet berusten op het inzicht dat de migratorische druk zal aanhouden en dat geregelde immigratie zowel voor de EU als voor de migranten zelf en hun landen van herkomst voordelen kan hebben.

Een aantal lidstaten is al begonnen met openstellen van kanalen voor immigratie uit economische motieven, om te voorzien in dringende behoeften aan zowel geschoolde als ongeschoolde werknemers. Gezien de economische en arbeidsmarktsituatie vindt de Commissie dat het nu tijd is om de *behoefte voor de EU in haar geheel op de langere termijn* te onderzoeken, te ramen in hoeverre daarin met het bestaande potentieel kan worden voorzien en een middellangetermijnbeleid vast te stellen voor de toelating van derdelanders, met de bedoeling de vastgestelde tekorten geleidelijk en gecontroleerd aan te vullen.

In de huidige aanpak moet ook rekening worden gehouden met de veranderende aard van de migratie zelf, die niet langer een éénrichtingsstroom is maar een veel flexibeler bewegingsproces tussen landen is geworden. Over de hele wereld verspreid veranderen migratiebewegingen van richting, nemen zij toe of af afhankelijk van de economische en demografische ontwikkelingen in de gastlanden en in de landen van herkomst.

3.1. De EU wil geen ‘vervangingsmigratie’, maar een doelmatigheidsmix.

De Commissie gaat ervan uit dat de lidstaten beter in staat zullen zijn om het probleem van illegale migratie aan te pakken als zij beschikken over een breed scala van beleidsinstrumenten *ter beheersing van de migratie*, die verder gaan dan maatregelen om het beweerde of reële misbruik van hun asielstelsels te beteugelen. Tegelijk meent ze dat een op legale toelating gericht beleid -openstelling voor arbeidsmigratie- dit misbruik niet volledig zal voorkomen.

Toch wil de Commissie niet meegaan in een beleid van *vervangingsmigratie*, zoals voorgesteld in het ophefmakende VN-rapport, waarin migratie wordt naar voor geschoven als een mogelijk scenario om de afname van de bevolking tegen te gaan. De door de Commissie voorgestelde strategieën moeten meer de richting uitgaan van een gecontroleerde aanpak, berustend op een *gezamenlijke* evaluatie van de economische én demografische ontwikkelingen in de Unie én van de situatie in de landen van herkomst, én die tevens rekening houdt met de opvangcapaciteit.

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

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

3.2. Premissen van het Europees beleidskader^x

- *Humanitair staat niet volledig los van economisch*: Hoewel veel personen die om humanitaire redenen in de EU worden toegelaten, naar hun land van herkomst terugkeren als de situatie daar verandert, zal in de discussie over het aantal economische migranten waaraan in verschillende sectoren behoefte bestaat,

rekening worden gehouden met de aantallen personen die onder internationale bescherming staan, omdat er dan beter gebruik zou kunnen worden gemaakt van hun vaardigheden en die van hun gezinsleden die in de EU worden toegelaten en daar ook op de arbeidsmarkt zullen komen.

- *Toelating voor economische migranten zal worden afgestemd op de behoeften van de markt*, in het bijzonder aan zeer hoog geschoolden, of aan lager geschoolden of ongeschoolden, of *seizoenarbeiders*. Het toelatingsbeleid voor economische migranten moet de EU in staat stellen snel en doeltreffend te reageren op arbeidsmarktbehoeften op nationaal, regionaal en lokaal niveau, rekening houdend met de complexe en snel veranderende aard van deze behoeften en bijgevolg met de behoefte aan meer mobiliteit tussen de lidstaten wat binnenkomende migranten betreft.

- *Toegelaten personen hebben in grote lijnen dezelfde rechten en verplichtingen als EU-onderdanen*, maar deze kunnen mettertijd toenemen en gebonden zijn aan de lengte van het verblijf, en zijn vastgelegd in de voorwaarden voor hun binnenkomst^{xi}.

- *Flankerende maatregelen* om migranten te *integreren* in onze samenlevingen en de strijd tegen *illegale* immigratie (vooral mensenhandel en mensensmokkel) op te voeren. Tenslotte moet alles gebeuren in *partnerschap* met de landen van herkomst en doorreis.

3.3. Raming van passende immigratieniveaus

Omdat de evaluatie van 'economische behoeften' geen eenvoudig zaak is, is het niet de bedoeling met gedetailleerde Europese doelstellingen te werken. De verantwoordelijkheid over de behoefte aan verschillende categorieën migrerende arbeidskrachten moet bij de lidstaten blijven berusten.

Daarom zullen de lidstaten worden verzocht periodieke verslagen in twee delen op te stellen. In het eerste deel moeten zij een overzicht geven van de ontwikkeling en de algemene gevolgen van hun immigratiebeleid in de afgelopen periode, waaronder de aantallen derdelanders die in de verschillende categorieën zijn toegelaten en hun situatie op de arbeidsmarkt. In het tweede deel moeten zij hun toekomstplannen inzake immigratie meedelen, waaronder een raming van het aantal arbeidsmigranten dat zij wensen toe te laten, met vermelding van de vaardigheidsniveaus.

Omdat veranderende economische behoeften een flexibele aanpak vereisen, verkiest de Commissie een systeem van indicatieve streefcijfers boven quota. De streefcijfers zijn nauw gekoppeld aan de behoeften van de arbeidsmarkt, maar moeten ook rekening houden met bestaande overeenkomsten met landen van herkomst en een reeks andere factoren, zoals acceptatie door de bevolking van bijkomende migrerende werknemers, de voor opvang en integratie beschikbare middelen, en de mogelijkheden inzake sociale en culturele aanpassing.

Na de bespreking van de verslagen, stippelt de Raad de gemeenschappelijke aanpak van de komende periode uit. Hierbij moeten Commissie en Raad rekening houden met de vorderingen bij de uitvoering van de *Europese werkgelegenheidsstrategie* en het effect daarvan op de arbeidsmarkten in de Unie. De Commissie zal instaan voor regelmatig toezicht op en evaluatie van het beleid, met inbegrip van de uitwerking ervan in de landen van herkomst.

3.4. Beginselen voor een wettelijk kader voor toelating

- *doorzichtigheid en redelijkheid*: Hierbij denkt men onder meer aan bepalingen om een snelle besluitvorming over individuele toelatingsverzoeken te vergemakkelijken, in het belang van de sollicitant en van het bedrijf dat hem in dienst wil nemen, op basis van objectieve en verifieerbare criteria. Een algemene bepaling over toegang tot informatie moet de doorzichtigheid veel verbeteren.

- *differentiatie van de rechten naargelang van de duur van het verblijf*: Om te kunnen reageren op de behoeften van de arbeidsmarkt moet de toelating worden vergemakkelijkt voor een breed scala van zowel geschoolde als ongeschoolde werknemers^{xii}. Migrantten moeten, met het oog op een succesvolle integratie in de samenleving, vanaf hun aankomst over een aantal basisrechten beschikken. De EU-wetgeving moet voorzien in een flexibel algemeen stelsel op basis van een beperkt aantal statussen, dat de toelating van economische migranten vergemakkelijkt in plaats van bemoeilijkt. De bedoeling moet zijn een degelijke rechtspositie te bieden aan tijdelijke werknemers die voornemens zijn naar hun land van herkomst terug te keren, maar tegelijkertijd een weg te openen die uiteindelijk naar een permanente status leidt voor degenen die wensen te blijven en die aan bepaalde criteria voldoen. Een mogelijke optie ligt in het verlenen van een tijdelijke werkvergunning – met speciale regelingen voor bepaalde soorten werknemers, bijvoorbeeld

seizoenarbeiders, grensarbeiders, uitgezonden. Deze vergunning kan hernieuwbaar zijn en vervolgens, na een nader te bepalen aantal jaren, door een permanente werkvergunning worden vervangen, met de mogelijkheid om na een bepaalde periode een langdurige verblijfsstatus te verkrijgen. De rechten en plichtingen geldend in ieder van die stadia moeten gebaseerd zijn op het beginsel van gelijke behandeling van migranten en eigen onderdanen, en stapsgewijs toenemen.

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

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

4. De volgende stap: een open coördinatiemethode voor communautair immigratiebeleid^{xiv}

In het halfjaarlijkse “Scorebord van de vorderingen op het gebied van de totstandbrenging van een ruimte van Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid” in de Europese Unie^{xv} kan men volgen welke voorstellen de Commissie op een aantal gebieden reeds gedaan heeft en zal doen als basis van het gemeenschappelijke asiel- en migratiebeleid. Volgens het overeengekomen tijdschema moeten tegen 2004 alle voorstellen verwezenlijkt zijn.

- Op het gebied van legale immigratie is momenteel een ontwerprichtlijn inzake *gezinshereniging* bij de Raad in behandeling^{xvi}. Verder bereidt de Commissie voorstellen voor over de *toelating van derdelanders*. Het eerste hiervan is gericht op de toelating van derdelanders voor *economische doeleinden*^{xvii}. Wanneer deze richtlijn wordt aangenomen zullen er gemeenschappelijke voorwaarden voor de toelating en het verblijf van werknemers uit derde landen in de lidstaten van toepassing zijn. Daarna zullen ontwerprichtlijnen worden opgesteld over de toelating van derdelanders voor *studie of beroepsopleiding en met het oog op onbetaald werk*. Verder is vooruitgang geboekt met de totstandbrenging van een wettelijk kader inzake de *eerlijke behandeling van derdelanders die legaal in de EU verblijven*. Er is wetgeving aangenomen ter bevordering van gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming en tegen racisme en discriminatie^{xviii}. Tenslotte biedt de aangenomen richtlijn betreffende de *status van langdurig ingezetenen* onderdanen van derde landen voor het eerst de gemeenschappelijke status waarom door de Europese Raad in Tampere werd verzocht^{xix}.

- Ten aanzien van illegale immigratie en de bestrijding van mensensmokkel en –handel zijn er richtlijnen van de Raad goedgekeurd betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de *vernijdering* van onderdanen van derde landen^{xx}, de harmonisatie van de geldboetes die aan *vervoerders* worden opgelegd voor het vervoer naar de lidstaten van onderdanen van derde landen die niet over de vereiste documenten beschikken om daarin te worden toegelaten^{xxi} en de versterking van het *strafrechtelijk kader* voor de bestrijding van de hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf van onderdanen van derde landen^{xxii}. Voorts wordt een mededeling van de Commissie voorbereid over de gemeenschappelijke bestrijding van illegale immigratie, dat een uitvoerig *actieplan* zal bevatten om de acties op dit gebied te coördineren en te versterken. Tenslotte zal een mededeling van de Commissie worden ingediend over een gemeenschappelijk *terugkeerbeleid*.

4.1. Toepassing van de open coördinatiemethode op immigratiebeleid

Ook al werd het immigratiebeleid met het Verdrag van Amsterdam een communautaire bevoegdheid, toch blijven de lidstaten verantwoordelijk voor een aantal belangrijke vraagstukken, met name de toelating van economische immigranten en de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van een integratiebeleid. De gemeenschappelijke Europese doelstellingen moeten kunnen worden geëvalueerd en zonodig worden aangepast. Het gebruik van een open coördinatiemethode biedt de noodzakelijke mogelijkheid voor een geleidelijke ontwikkeling van een gemeenschappelijk EU-beleid. Deze methode wordt voor een eerste periode van zes jaar ten uitvoer gelegd, met het verstrijken ervan vindt ook de eerste evaluatie plaats van de toepassing van de *richtlijn betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische werkzaamheden als zelfstandige*. De Commissie behoudt zich het recht voor zo nodig aanvullende rechtsinstrumenten vast te stellen ten behoeve van de coördinatie van het gemeenschappelijk beleid.

De open coördinatiemethode zal de *communautaire wetgeving* die krachtens het Verdrag moet worden vastgesteld, ondersteunen en aanvullen, en zal een kader bieden om met de lidstaten de tenuitvoerlegging van deze rechtsinstrumenten te evalueren. Wat de toelating van economische migranten betreft zullen de lidstaten bijvoorbeeld bij de vaststelling van nationale maatregelen rekening moeten houden met de in de richtlijn vervatte criteria. Deze zullen onder andere betrekking hebben op het aantal migranten die over een bepaalde periode kunnen worden toegelaten, de opstelling van horizontale beoordelingsprogramma's, het bepalen van de geldigheidsduur van verblijfsvergunningen die op grond van de richtlijn worden afgegeven en andere kwesties die bij de Commissie moeten worden aangemeld. Er zijn dus procedures nodig om te zorgen voor samenhang en het gebruik van gemeenschappelijke regels bij de praktische toepassing van communautaire wetgeving op dit gebied en om het effect van deze wetgeving gemakkelijker te kunnen beoordelen.

Bovendien zijn er een aantal bredere onderwerpen die volgens de Commissie in het licht van de gemeenschappelijke wetgeving zouden moeten worden besproken. Men denke bijvoorbeeld aan de criteria voor de opstelling van horizontale beoordelingsprogramma's en de voorwaarden waaronder zij ten uitvoer worden gelegd, de mechanismen die in elke lidstaat worden gebruikt om de sociale partners te betrekken bij de beoordeling van de economische behoefte aan derdelanders, de vergelijking van aanwervingsprocedures, met name in de landen van herkomst, en de vraag of nauwere samenwerking tussen de lidstaten nuttig zou zijn.

De Commissie zet zich actief in voor de tenuitvoerlegging van de open coördinatiemethode. Zij zet de ontwikkeling van het in Tampere overeengekomen wetgevingsprogramma voort, zorgt ervoor dat alle voorstellen tegen 2004 zijn ingediend, dient voorstellen voor Europese richtlijnen in en coördineert de nationale beleidsmaatregelen, zorgt voor de uitwisseling van de beste praktijk en beoordeelt het effect van het communautair beleid. Zij doet dit natuurlijk in overleg met de betrokken derde landen.

De Commissie stelt voor dat er *prioritair* richtsnoeren worden vastgesteld op de volgende gebieden: beheer van migratiestromen, toelating van economische migranten, partnerschap met derde landen, integratie van derdelanders. De eerste richtlijnen moeten in 2002 door de Raad worden goedgekeurd en kunnen zonodig jaarlijks worden herzien in het kader van het open coördinatiemechanisme.

Richtsnoer 1: *De ontwikkeling van een algemene en gecoördineerde aanpak van migratiebeheer op nationaal niveau*. Hiermee bedoelt men dat er rekening moet worden gehouden met de *betrekkingen en interacties tussen verschillende categorieën migratiestromen*: personen die worden toegelaten om humanitaire redenen, als werknemer of zelfstandige, voor studie of opleiding of als toerist of bezoeker met andere, niet-economische motieven. De lidstaten zouden een onderzoek moeten instellen naar de gevolgen van een vergemakkelijking van economische migratie voor asielaanvragen en illegale migratie, de betrekkingen tussen strategieën om zwartwerk en migratiedruk te bestrijden, en het evenwicht tussen hulpmiddelen die nodig zijn om migranten te integreren en hun bijdrage aan de economische en sociale ontwikkeling. De lidstaten moeten ook hun volledige steun geven aan het verzamelen en analyseren van statistische gegevens over migratie.

Richtsnoer 2: *Een verbetering van de beschikbare informatie over legale methoden om toegang tot de EU te verkrijgen en over de gevolgen van het gebruik van illegale kanalen*. Men denkt hierbij aan informatiediensten in derde landen

over mogelijkheden tot legale migratie, onderlinge informatie over het gevoerde visumbeleid, bewustmakingscampagnes over de gevaren van mensensmokkel en –handel.

Richtsnoer 3: *Intensivering van de strijd tegen illegale immigratie, mensensmokkel en –handel.* Hierbij worden goede samenhang en een behoorlijk evenwicht tussen humanitaire verantwoordelijkheden, legale immigratie en bestrijding van criminele netwerken op het gebied van mensensmokkel en –handel gestimuleerd. Ook zal men illegale immigratiebewegingen in kaart brengen en strafmaten voorzien voor criminele activiteiten inzake mensenhandel en –smokkel en voorziet men tenslotte ook controles van de buitengrenzen.

Richtsnoer 4: *Vaststelling van een samenhangend en doorzichtig beleid en van procedures voor de openstelling van de arbeidsmarkt voor derdelanders in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie.* De Commissie legt een aantal stappen op die de toelating van economische migranten mogelijk moeten maken, zoals het geschikt maken van de bestaande procedures voor de tenuitvoerlegging van het Europese werkgelegenheidsbeleid, om te worden gebruikt voor migranten die tot de arbeidsmarkt willen toetreden. Zij wil ook dat nationale wetgeving voorziet in duidelijke en doorzichtige procedures voor de selectie van verzoeken van derdelanders om toegang tot de arbeidsmarkt. Daarnaast moeten nationale bepalingen inzake werkgelegenheid verplicht worden meegedeeld, om eventueel het communautaire beleid aan te passen en moet zwartwerk worden bestreden en bijzondere aandacht gaan naar de situatie van migrerende vrouwen.

Toch is de Commissie bevreesd voor de potentieel schadelijke gevolgen van de “brain drain” die hieruit zou kunnen voortvloeien voor de landen van herkomst. Daarom is zij ervan overtuigd dat de toelating van migranten om economische redenen zoveel mogelijk zal moeten plaatsvinden *in overleg met de landen van herkomst.*

Richtsnoer 5: *De opnemings van migratievraagstukken in de betrekkingen met derde landen, en met name met landen van herkomst.*

Richtsnoer 6: *De ontwikkeling van beleidsmaatregelen op het gebied van integratie ten behoeve van derdelanders die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven.*

4.2. Coördinatie en coherentie

De Commissie neemt een belangrijke positie in bij het ondersteunen en ontwikkelen van het gemeenschappelijk migratiebeleid; zij zal de nodige communautaire wetgeving indienen en voorstellen voorbereiden voor Europese richtsnoeren en inzake het bevorderen van samenwerking, de uitwisseling van de beste praktijk, evaluatie en toezicht. Hiertoe zal de Commissie - door de oprichting van comités en werkgroepen - in ruime kring advies inwinnen van hoge ambtenaren, deskundigen uit de lidstaten op het gebied van immigratie, vertegenwoordigers van de sociale partners en van lokale en regionale autoriteiten, personen die deskundig zijn op een specifiek terrein en andere vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.

Het is belangrijk ervoor te zorgen dat ook de kandidaat-landen van de EU over dit proces worden ingelicht en zo lang mogelijk vóór de toetreding door middel van passende regelingen bij de coördinatiemethode worden betrokken.

Door haar coördinerende rol zorgt de Commissie ervoor dat het migratiebeleid een aanvulling vormt op en in overeenstemming is met andere interne en externe beleidsmaatregelen en vooral met de ontwikkeling van de Europese economie, de werkgelegenheidsstrategie en sociale beleidsmaatregelen zoals sociale integratie en het anti-discriminatiebeleid van de Gemeenschap, zodat zij elkaar over en weer versterken in een context van duurzame ontwikkeling. Het migratiebeleid moet ook de gelijkheid tussen mannen en vrouwen bevorderen overeenkomstig artikel 2 van het Verdrag. Wat het externe aspect betreft zal het beleid in overeenstemming zijn met het EU-beleid op het gebied van buitenlandse betrekkingen en ontwikkeling. De Commissie zal, indien nodig, samenwerken met andere organen en comités die zich bezighouden met de beleidskwesties ter zake zoals het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor de sociale bescherming.

5. twee gevraagde adviezen: het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's^{xxiii}

Het advies van het Economisch en Sociaal Comité kwam één dag later dan de voorstelling van de tekst over de open coördinatie van het communautair migratiebeleid. De krijtlijnen van de toepassing van de door de Commissie voorgestelde visie, werden dus uitgestippeld zonder het advies af te wachten. Het ware nochtans verstandig geweest om dat wel te doen, aangezien het advies van het Economisch en Sociaal Comité wijst op een aantal zwakke punten in het voorgestelde beleid.

Het Comité gaat uit van het *grondrecht tot emigreren*, zoals verankerd in de universele verklaring van de Rechten van de Mens. Zij stellen dat overheden de plicht hebben de uitoefening van dit grondrecht mogelijk te maken. De plichten van de immigrant komen neer op het respecteren van de wetten van het land waar gewerkt en geleefd wordt. Met dit als inleidende gedachte, gaat het Comité dieper in op de aspecten economische en arbeidsmigratie, hetgeen ons in het kader van dit artikel ook het meest interesseert.

Voortbordurend op de inleidende gedachte, stellen zij dat het 'beheersen van migratiestromen' moet neerkomen op het instellen van criteria en procedures die het recht op emigratie op verantwoorde wijze vorm geven.

Zij merken op dat de Commissie het tekort in de EU aan zowel geschoolde als ongeschoolde arbeidskrachten aantoonde, maar dat de meeste lidstaten enkel voorstander zijn van de toelating van *hoogopgeleide* immigranten. Men gaat voorbij aan de bijdrage die immigranten met weinig vakkennis kunnen leveren tot de sociaal-economische ontwikkeling.

Bepaalde economische sectoren (landbouw, huishoudelijk werk, horeca, bouw, bepaalde industriële bedrijfstakken, laden en lossen van goederen, ...) voorzien in de (toegenomen) vraag naar laagopgeleide werkkrachten via *illegale* immigratie. Deze vaststelling komt in de Mededeling van de Commissie te weinig aan bod. De Commissie moet aangeven hoe het komt dat immigratie van laaggeschoolden vooral langs illegale weg plaatsvindt. Er bestaat duidelijk 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. Een deel van de bedrijven neemt eigenlijk de wettelijke bepalingen bij het aannemen van personeel niet in acht en dit tast het concurrentievermogen aan en schaadt de legitieme belangen van zij die zich wel aan wetten en cao's houden, belastingen en sociale premies betalen. Uitbuiting van illegalen is ook schadelijk voor de andere werknemers, die hun arbeidsvoorwaarden erop achteruit zien gaan. Ook de Staat en het sociale zekerheidsstelsel worden benadeeld, doordat de inkomsten uit belasting en -premieafdrachten afnemen.

Een nieuw immigratiebeleid waarmee legale toegangskanalen worden opengesteld, moet twee kanten uit werken: *enerzijds moet het 'zwarte circuit' dat illegalen werk biedt, worden bestreden; en anderzijds moeten bestaande regels zodanig worden aangepast dat het gemakkelijker wordt om de EU op legale wijze binnen te komen.*

Wat het eerste betreft, stelt het Comité voor om de geïnstalleerde migranten op te roepen hun landgenoten te *ontraden* om langs illegale weg te immigreren en de legale weg te proberen. De Commissie moet ook werk maken van *strafvervolging van de werkgevers* die immigranten uitbuiten, en zich niet alleen te richten op de illegalen zelf of de organisaties die hen de EU in smokkelen.

De legale mogelijkheden voor binnenkomst moeten duidelijker omschreven en afgebakend worden. De Commissie lijkt te willen voorstaan dat zij ofwel in eigen land een aanbod krijgen om in een EU-lidstaat te komen werken, ofwel *wettelijke toestemming krijgen om in een lidstaat werk te komen zoeken*. Vooralsnog bestaat enkel de eerste mogelijkheid. De tweede mogelijkheid wordt momenteel overwogen in Italië, maar zou overal moeten gestimuleerd worden. Immers, indien potentiële arbeidsmigranten alleen in de EU worden toegelaten nadat men hen een baan heeft aangeboden, zal dat er meer dan waarschijnlijk toe leiden dat de illegale weg mensen blijft aantrekken. Men kan hiervoor best een visum voor werkzoekenden invoeren. Wat evenmin goed aan bod komt is *het migratieplan van de immigrant zelf*. Misschien wil deze zelf een bedrijf opzetten, een baan zoeken, zijn vakkennis verbeteren, etc.

Het Comité is van mening dat immigratie geen ongunstige gevolgen zal hebben voor de werkloosheidsbestrijding, omdat immigratie economische groei en daarmee ook het scheppen van banen bevordert. Het immigratiebeleid moet wel passen in de Europese (en nationale) *werkgelegenheidsstrategie* en

dus aandacht hebben voor opleidingsmaatregelen en gelijke kansenbeleid. Het Comité ziet ook een *opdracht aan de sociale partners om de overheden bij te staan in de bestrijding van uitbuiting en illegale tewerkstelling.*

Het Comité dringt erop aan te spreken over ‘*dezelfde rechten*’, eerder dan over ‘*vergelijkbare rechten*’ die aan legaal verblijvende immigranten zouden worden toegekend, ten opzichte van eigen onderdanen. Weliswaar moet steeds de aard en de duur van de verblijfsvergunning in acht genomen worden.

Onder ‘*beheersing van migratiestromen*’ valt op dat het Comité, in tegenstelling tot de Commissie, de idee van *jaarlijkse nationale quota* niet afwijst, mits op flexibele wijze vastgesteld en gehanteerd. *Quota zouden moeten worden gekoppeld aan visa voor werkzoekenden of aan ‘migratieplannen’*, zodat ook kan ingespeeld worden op de vraag naar arbeidskrachten in sectoren waar men moeilijk tot precieze ramingen komt. Iedere lidstaat zou moeten kunnen voorstellen hoeveel werkvergunningen men wil afleveren voor een bepaald jaar, eventueel bijgesteld na overleg met de sociale partners. Deze quota moeten volledig los worden gezien van de toelating om humanitaire of gezinsredenen.

Er moet worden opgemerkt dat het ‘*economisch noodzakelijkheids criterium*’ er één is dat onmogelijk kan worden gehanteerd voor laaggeschoold werk.

Ook het advies van het Comité van de Regio’s, kwam er pas nadat de toepassing van het communautair immigratiebeleid reeds in de steigers stond. Hun uitgangspunt is, dat het voorgestelde communautair immigratiebeleid qua doelstellingen moet overeenstemmen met die van het asielbeleid. Voor de Regio’s zijn het de demografische situatie van de Unie samen met het veiligheidsprobleem die het noodzakelijk maken om een gemeenschappelijk immigratiebeleid te voeren. Daarnaast onderstrepen zij het belang van de integratie van derdelanders, op nationaal, regionaal en lokaal vlak. Hun advies naar de Commissie toe blijft zeer beperkt en is vooral gericht op de controles van de buitengrenzen, basisrechten voor derdelanders, acties tegen mensensmokkel, behoeften van de arbeidsmarkt, integratie. Zij laten de weg die de Commissie heeft gekozen om legale immigratie toe te laten, quasi onbesproken.

Het advies van het Comité van de Regio’s werd op 20 september 2001 goedgekeurd. Net enkele dagen voordien daverde de wereld op zijn grondvesten na terroristische aanslagen in New York en Washington. Deze aanslagen, samen met de vertraagde economische groei die in 2001 gestaag is komen opzetten, hebben onmiskenbaar hun stempel gedrukt op het immigratiediscours, waarin het de laatste maanden opnieuw zoeken is naar de ‘*positieve noot*’. Beide adviezen zijn in die zin tekenend, dat ze elk uiting geven aan de twee in het migratiedebat meest dominante stromingen: de dynamisch/mondiaal-economische enerzijds, en intern gerichte, defensief nationale reflex anderzijds.

De Commissie heeft geen kant gekozen tussen beide invalshoeken, ze probeert ze met elkaar te verzoenen. Daardoor gaan voorstellen die legale migratie moeten mogelijk maken, hand in hand met migratie ontradende maatregelen. Door de recente politieke ontwikkelingen –het aantal rechtse regeringen in Europa neemt overhands toe, hun overwinning haalden de rechts-conservatieve partijen meestal binnen met een repressieve migratiepolitiek in het vaandel– dreigt het beloofde einde van de migratiestop opnieuw helemaal in de vergeethoek te geraken. Of lijkt dit alleen maar zo? Het laatste halfjaarlijkse scorebord toont aan dat de Commissie de beloofde timing wil halen op *alle* aangekondigde onderwerpen. Het gespierde politieke discours van het moment mag er ons dus niet van weerhouden om na te denken over de weg die Europa wil inslaan inzake economische migratie, en om daarin een standpunt in te nemen.

6. Het communautair immigratiebeleid gewikt en gewogen.

De Commissie toont goed aan dat de economische en sociale noodzaak tot een meer open grenzen politiek reëel is, en wil deze in de Unie mogelijk maken^{xxiv}. Tegelijk moet gezegd dat ze deze stap zeer minimalistisch invult en zich beperkt tot de *gewenste* immigranten, de categorie waartegenover ook in de kringen die menen dat Europa vol is, weinig verzet bestaat. Drie van de vier pijlers waarrond ze haar beleid wil bouwen, zijn gericht op beheersen, uitzuiveren en terugdringen van de *ongewenste* migratieflux. De vierde –eerlijke behandeling van derdelanders– is het enige luik waar ‘openheid’ tegenover migranten een plaats krijgt.

Binnen haar toelatingsdiscours trekt de Commissie resoluut de kaart van de *sectoriële behoeften*. Alle werkzoekenden die zich niet gevraagd door enige sektor in de Unie aandienen, komen bijgevolg terecht in

het ongewenste, illegale segment van de communautaire immigratiepolitiek: het deel dat beleidsmatig heel repressief zal worden aangepakt. Zoals terecht door het Economisch en Sociaal Comité opgemerkt, laat de Commissie hier een kans liggen om ook een deel van de illegale immigratiestroom uit het zwarte circuit te halen. Met het oog op duurzaamheid en rechtvaardigheid, lijkt het nochtans van vitaal belang voor het 'beheersen' van de migratiestroom, dat het precies de anonieme middenmoot is, die zijn plaats moet krijgen in het migratiebeleid. Men kan deze bestaande instroom niet gewoon 'vervangen' door een andere soort mensen: zij die nu de illegaliteit riskeren zullen dat ook in de toekomst blijven doen. Toch moeten wij niet pleiten voor een regelmatige regularisatie van illegalen, zoals bvb. het Economisch en Sociaal Comité wel doet. In tegenstelling van wat meestal wordt beweerd, zal deze de illegaliteit niet doen afnemen, maar juist voeden. Een regelmatige regularisatie geeft mensen het signaal dat het de moeite loont om hun leven te riskeren en om een paar jaar de ellende te verbijten, want zij krijgen daarna de kans tot regulier verblijf. In haar mededeling inzake illegale immigratie^{xxv}, heeft de Commissie de juiste reactie, als ze zich verzet tegen 'het beschouwen van illegaal verblijvende personen als een reservoir waaruit kan geput worden om in tekorten aan arbeidskrachten te voorzien'. Het typeert de Commissie echter, dat zij in de strijd tegen illegale immigratie quasi geen oog heeft voor illegale tewerkstelling, de werkgevers die zich eraan bezondigen blijven in het repressieve kader volledig buiten schot. Nochtans erkent ze het beschikken over zwartwerkers als de belangrijkste pullfactor voor potentiële migranten, maar het afschrikbewind richt zich enkel tegen de illegalen zelf, en zij die hen Europa binnensmokkelen.

Het *primaat van de 'behoefte van de markt'*, maakt de weg vrij voor immigratie van zeer hoog geschoolden, laag of ongeschoolden, en seizoenarbeiders. Het voorgestelde beleid komt daardoor niet alleen slecht overeen met de reële mensenstroom –waarbinnen zich een belangrijk deel mensen met een opleiding bevindt– het is ook te eenzijdig opgebouwd rond de binnenlandse vraag naar arbeid. De kans dat ongeschoolden of laaggeschoolden hun gebrek aan opleiding door hun verblijf in Europa kunnen inhalen, is zeer gering. Indien het verblijfsrecht te sterk gekoppeld wordt aan de werkvergunning, verankert men de immigrant immers met zijn initiële status. De Commissie-visie, 'snel en flexibel' inspelend op de behoeften, houdt voor de migranten in kwestie bovendien een 'snelle en veranderlijke' status in. Voldoet zijn aanwezigheid niet meer aan een behoefte, dan kan hij gaan...? Ook in het uitstippelen van de aanvraag en evaluatieprocedures weegt de dominantie van de werkgeversvraag zwaar door. Indien men de toelating laat afhangen van het vinden van werk vanuit het herkomstland, primeren opnieuw de sectoriële tekorten, en creëert men een afhankelijkheidsrelatie van de nieuwe werknemers ten opzichte van de in het buitenland recruiterende bedrijfsleider. Is er in zo'n systeem wel ruimte voor verdere bekwaming, inburgering of zelfs enige flexibiliteit tegenover het eigen migratieplan van de nieuwe inwijkeling? Is het niet zo dat een dergelijke start de werknemer conditioneert door de termijn van het contract en daarmee ook door de condities die de werkgever aan dat contract verbindt? Zullen de meer 'gehoorzame' immigranten in feite de mondige of georganiseerde autochtone werknemers, die verworven sociale rechten willen doen gelden, niet benadelen? Het alternatief, een visum voor werkzoekenden, garandeert anderzijds niet dat een werkzoekende ook effectief de Europese ruimte verlaat indien de zoektocht naar werk niet het verhoopte succes had. Het biedt wel meer ruimte voor het aanbieden van inburgeringstrajecten etc., waarvan men principieel toch het belang heeft erkend maar die in de 'toelatingspraktijk' geen plaats hebben gekregen.

De lidstaten krijgen beperkende rechten ten opzichte van het uit te schrijven aantal verblijfsvergunningen. Zij kunnen maxima opgeven, aangeven welke groepen personen zij wel willen of juist niet, en zij kunnen ook verblijfsvergunningen intrekken of niet verlengen omwille van de 'openbare orde, openbare veiligheid en de volksgezondheid'^{xxvi}. Ook al kunnen deze soevereine rechten zeker niet betwist worden, men kan zich toch afvragen in hoeverre zij verenigbaar zijn met het communautaire idee over mobiliteit binnen de Europese ruimte, dat nochtans als een prioriteit wordt gezien? Men kan nieuwe migranten, in een Europa zonder binnengrenzen, niet zomaar declareren tot instant werknemers, die als enige categorie inwoners niet het recht hebben tot interne migratie. Het toekennen van gelijke rechten aan nieuwe migranten begint bij het toekennen van de inwijkingvoorwaarden en omstandigheden!

7. Applaus voor het communautaire immigratiebeleid?

Op Europees niveau komt er een einde aan de migratiestop, maar met de beleidsplannen die nu op tafel liggen, is er niet echt reden tot juichen. Tenzij je een bedrijfsleider bent uit een knelpuntsector, of een hoogopgeleide derdelander met weinig toekomstperspectieven thuis. Deze categorieën zullen elkaar in de toekomst makkelijker vinden.

We vinden in dit communautaire immigratiebeleid echter weinig antwoorden op de werkelijke pijnpunten in het huidige migratiebeleid. En men kan terecht vrezen dat de Europese immigratievisie nieuwe problemen met zich mee zal brengen. In haar theoretisch kader besteedt de Commissie veel aandacht aan flankerende maatregelen, integratie. Toch maakt zij die koppeling niet in de manier waarop zij nieuwe immigratie-voorwaarden schept. De humane, positieve visie op multiculturaliteit heeft plaats gemaakt voor een utilitaristische visie op migratie: de markt selecteert migranten naar onze behoeften. Hun verblijf is bij voorkeur tijdelijk en de rechten die men hen toekent zijn daarop afgestemd, zodat men hen kan terugsturen wanneer te oude, of overbodig geworden.

Het bilan is momenteel nog negatief, maar de in dit artikel beschreven plannen kunnen nog bijgestuurd worden. Onze politieke verantwoordelijken, nationaal en actief in Europa, kunnen hierin een belangrijke rol spelen.

Bio

Dr. Christel Verhas studeerde geschiedenis en internationale politiek, alvorens zich in de juridische wereld te verdiepen. Na het behalen van haar doctorstitel aan de rechtsfaculteit te Leiden, werkte zij als onderzoeker in een FWO-project aan de Koninklijke Vlaamse Academie voor Wetenschappen en Kunsten van België. Momenteel is zij coördinator van de cel 'samenleving' bij IPE, de studiedienst van Agalev. Zij volgt er onder meer de thema's democratie, bestuurlijke en politieke vernieuwingen en justitie op.

ⁱ Zie bijvoorbeeld de stellingname van het Federaal Bureau van het ABVV rond de thema's regularisatie, naturalisatie, asiel, immigratie in hun persmededeling van 9 november 2000. Zie ook het advies van de Hoge Raad voor de werkgelegenheid betreffende '*Het communautaire beleid inzake migratie en de uitvoering van de Europese Werkgelegenheidsstrategie*', mei 2001.

ⁱⁱ Vooral recente publicaties van diverse onderzoeken die het migratievraagstuk bekeken vanuit een demografische en economische invalshoek voor een doorbraak in het 'pro-migratie'-debat. Zie bvb. UN Population division, Dept. of Economic and Social Affairs, *Replacement Migration: Is it a solution to declining and ageing Populations?*, march 2000. De OESO werkt al langer rond deze thematiek, zie bvb. *Migrations, the demographic Aspects*, OECD, 1991; *Development strategies, Employment and Migration: Insights from models*, OECD, 1996; *Trends in international Migration* (continuous reporting system on Migration), OECD, 2001. In België wees het Federaal Planbureau herhaaldelijk op de gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën. Het Vlaams Economisch Verbond onderbouwde de vraag naar arbeidskrachten o.m. in de studies '*veel wensen, te weinig mensen*' (dec. 2000) en '*versoepeling van het immigratiebeleid: soelaas voor de Vlaamse arbeidsmarkt?*' (feb. 2001).

ⁱⁱⁱ In Midden- en Oost-Europa verwacht Eurostat zelfs nog een tragere bevolkingsgroei dan in de EU, wat wil zeggen dat ook de toetredingslanden met ongeveer dezelfde vergrijzing worden geconfronteerd en zich voor dezelfde uitdagingen geplaatst zien als de Westeuropese landen. Het argument dat de nood aan nieuwe immigratie zal verdwijnen eens de Oosteuropese burgers toegang hebben tot onze arbeidsmarkt, wordt hierdoor genuanceerd. Zie werkdocument Eurostat – 'National and Regional Population Trends in the European union', 3/1999/E/nr.8, p. 39 en Demografisch Verslag 1997, DG Werkgelegenheid en sociale zaken, p. 29.

^{iv} Zie punt 20 van de conclusies van Tampere.

^v PH. DE BRUYCKER ea., "regulations of illegal immigrants in the European Union", ULB, 2000.

^{vi} Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid, Brussel 22 november 2000, COM(2000) 757, p. 6 ev.

vii Het ‘partnerschap’ is in deze visie sterk gericht op het blijven voortbestaan van een band tussen de migrant en land van herkomst. Men wil soepeler visapolitiek en dergelijke om uiteindelijk ook de terugkeer van de immigranten te vergemakkelijken. Dit wordt gezien als langetermijnstrategie.

viii Deze voorstellen, bedoeld voor mensen die reeds *langdurig in een lidstaat verblijven*, leggen de klemtoon op de rechten die zullen worden toegekend, de voorwaarden waaronder die status kan worden verloren, bescherming tegen uitzetting en het recht in een andere lidstaat te verblijven. Dit laatste wordt gezien als een belangrijke *interne mobiliteitsfactor in de Europese arbeidsmarkt*. In dit verband heeft de Commissie reeds twee voorstellen gedaan betreffende de rechten van werknemers en zelfstandigen uit derde landen die al legaal in een lidstaat zijn gevestigd, om diensten in andere lidstaten te verlenen.

ix De klemtoon wordt onder deze pijler niet gelegd op toelaten van migratie, maar op *bestrijden van illegale migratie*. Illegale migranten worden door deze opdeling a priori *niet* als potentiële werknemers gezien. Hier krijgen de repressieve, politico-juridische tendenzen die het asiel- en migratiedebat beheersen hun plaats.

x COM(2000) 757, p. 15-16.

xi Dit geldt nu reeds voor onderdanen van bepaalde derde landen (Turkije, Marokko en de LMOE landen, door associatieovereenkomsten die de EU met deze landen heeft afgesloten).

xii De situatie van studenten wordt wellicht afzonderlijk bekeken, met speciale regelingen om derdelanders die verschillende jaren in de EU hebben gestudeerd, gemakkelijker toegang te geven tot de arbeidsmarkt van de EU.

xiii Uitgezondenen, zakenlieden op bezoek en dienstverstrekking binnen de EU, via de GATS-overeenkomst.

xiv Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een open coördinatiemethode voor het communautaire immigratiebeleid, Brussel, 11 juli 2001. COM (2001) 387.

xv COM (2001) 278, dd. 23 mei 2001 en COM (2001) 628, dd. 30 oktober 2001. Het scorebord voor het eerste halfjaar van 2002 was bij het ter perse gaan van dit artikel nog niet ter beschikking.

xvi COM (2000) 624, gewijzigde versie van 10 oktober 2000.

xvii COM (2001) 386.

xviii Richtlijn 2000/43, PB L 180 van 19 juli 2000 en Richtlijn 2000/78, PB L 303 van 2 dec. 2000.

xix COM (2001) 127.

xx Richtlijn 2001/40, PB L 149 van 2 juni 2001.

xxi PB C 269 van 20 sept. 2000, p. 8.

xxii PB C 253 van 4 september 2000, p. 6.

xxiii Advies van het Economisch en Sociaal Comité over de “Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid”, Brussel, 12 juli 2001 (2001/C 260/19). Advies van het Comité van de Regio’s over de “Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid”, 22 januari 2002 (2002/C/19/07)

xxiv Concreet, zie het ingediende ‘voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige’, Brussel, 11 juli 2001, COM (2001) 386.

^{xxv} Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie, Brussel 15 nov. 2001, COM (2001) 672.

^{xxvi} Zie Hoofdstuk IV, 'horizontale bepalingen', COM (2001) 386.