

**Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over de Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: een gemeenschappelijk immigratiebeleid voor Europa: beginselen, maatregelen en instrumenten**

COM(2008) 359 *final*

(2009/C 218/15)

De Commissie heeft op 17 juli 2008 besloten het Europees Economisch en Sociaal Comité overeenkomstig artikel 262 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap te raadplegen over de

«Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: een gemeenschappelijk immigratiebeleid voor Europa: beginselen, maatregelen en instrumenten»

De afdeling Werkgelegenheid, sociale zaken, burgerschap, die met de voorbereidende werkzaamheden was belast, heeft haar advies op 10 december 2008 goedgekeurd. Rapporteur was de heer PARIZA CASTAÑOS en corapporteur mevrouw BONTEA.

Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft tijdens zijn op 25 en 26 februari 2009 gehouden 451<sup>e</sup> zitting (vergadering van 25 februari) onderstaand advies uitgebracht, dat met 130 stemmen vóór en 1 stem tegen, bij 4 onthoudingen, is goedgekeurd.

## 1. Conclusies: immigratie in goede banen leiden

1.1 Op het vlak van immigratiebeleid heeft het EESC voorgesteld dat de Raad van de Europese Unie van de unanimiteitsregel afziet en met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en via medebeslissing met het Parlement besluit. Het vindt dat de immigratiewetgeving in het Verdrag van Lissabon onder de gewone procedure dient te vallen. Rekening houdend met de huidige omstandigheden, die tot vertragingen in de goedkeuring van het Verdrag van Lissabon kunnen leiden, wil het EESC opnieuw voorstellen dat de Raad de „overbruggingsprocedure” hanteert om vaart te zetten achter de inwerkingtreding van de regel waarbij met gekwalificeerde meerderheid en via medebeslissing wordt besloten.

1.2 In zijn adviezen stelt het EESC zich op het standpunt dat in het immigratiebeleid en de bijbehorende wetgeving de **mensrechten** van alle personen, gelijke behandeling en non-discriminatie onverkort geëerbiedigd dienen te worden. Om deze doelstelling kracht bij te zetten **stelt het EESC voor om twee nieuwe gemeenschappelijke beginselen op te nemen: 1) Grondrechten en 2) Rechtsstaat en fundamentele vrijheden.**

1.3 Het EESC beklemtoont dat er op het niveau van de Europese Commissie en de lidstaten werk moet worden gemaakt van een mechanisme om **alle betrokken partijen te raadplegen**, met name de sociale partners (vakbonden en werkgeversorganisaties), maar ook het maatschappelijk middenveld, immigrantenverenigingen, academische deskundigen en internationale organisaties. Om deze participatie in goede banen te leiden en de rol van het EESC daarbij te versterken heeft het

Comité een advies<sup>(1)</sup> uitgebracht over de oprichting van een **Europees Integratieforum**.

1.4 Een aantal jaren geleden stelde de Commissie voor een **open coördinatiemethode (OCM)** toe te passen. Het EESC<sup>(2)</sup> en het Parlement waren het hiermee eens, maar de Raad kon zich er niet in vinden. Het EESC steunt het Commissievoorstel inzake een **gemeenschappelijke werkwijze**, die zijns inziens een eerste stap kan vormen naar de realisatie van een **open coördinatiemethode**. Volgens het EESC moeten de gemeenschappelijke beginselen leiden tot **objectieve gemeenschappelijke indicatoren** die deel moeten gaan uitmaken van **nationale immigratieprofielen**. Elke lidstaat stelt een jaarverslag op en de Commissie zal een samenvattend jaarverslag opstellen en aan het Parlement doen toekomen. **Het EESC vindt dat het in dezen moet worden geraadpleegd**. Op basis van het verslag van de Commissie zal op de **voorjaarsbijeenkomst van de Europese Raad** een beleidsevaluatie met aanbevelingen worden gemaakt.

1.5 Aan het opstellen van de jaarverslagen van de afzonderlijke lidstaten moet worden deelgenomen door de sociale partners, organisaties uit het maatschappelijk middenveld en de nationale parlementen, overeenkomstig de in de lidstaten geldende procedures. Het EESC wijst erop dat deze jaarverslagen gepubliceerd en gepromoot moeten worden en bij de burgers bekend moeten worden gemaakt.

<sup>(1)</sup> Zie het EESC-advies over „Elementen voor de opzet, organisatie en werking van een platform om het maatschappelijk middenveld nauwer te betrekken bij communautaire maatregelen ter versterking van het beleid inzake integratie van burgers uit derde landen”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 27 van 3.2.2009).

<sup>(2)</sup> Zie het EESC-advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een open coördinatiemethode voor het communautaire immigratiebeleid” en de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over het gemeenschappelijk asielbeleid en de invoering van een open coördinatiemethode”, rapporteur: mevrouw zu Eulenburg (PB C 221 van 17.9.2002).

1.6 Volgens het EESC is de open coördinatiemethode een geschikt instrument om voor samenhang tussen nationale beleidsmaatregelen te zorgen. Deze methode dient te worden toegepast om te waarborgen dat de lidstaten gezamenlijk kunnen handelen op weg naar de realisatie van de in Tampere geformuleerde doelstellingen en zo een Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid tot stand kunnen brengen. De OCM moet geïmplementeerd worden zonder dat dit tot uitstel leidt voor **het wettelijk kader** zoals vastgelegd in het Verdrag en bevestigd door de Raden van Tampere en Den Haag.

1.7 De EU zou de beschikking moeten krijgen over adequate, in hoge mate geharmoniseerde gemeenschappelijke wetgeving die het mogelijk maakt immigratie te kanaliseren via flexibele en transparante wettelijke procedures waarin burgers van derde landen rechtvaardig worden behandeld en vergelijkbare rechten en plichten hebben als EU-burgers.

1.8 Als overheden en sociale partners met elkaar samenwerken, kunnen veel mensen die op dit moment illegaal werken, hun administratieve status regulariseren om hun baan in het officiële arbeidscircuit te laten opnemen.

1.9 De lidstaten moeten beter gaan samenwerken en zich solidairder ten opzichte van elkaar opstellen, zeker ook op financieel vlak. Er moet dan ook adequaat gebruik worden gemaakt van de middelen van het algemeen programma „Solidariteit en beheer van migratiestromen” (2007-2013) teneinde de lasten te verdelen en de nationale middelen aan te vullen.

## 2. Inleiding

2.1 De Mededeling moet ertoe leiden dat de Raad een reeks gemeenschappelijke politieke beginselen vaststelt als leidraad voor de ontwikkeling van het toekomstige immigratiebeleid. Zij maakt deel uit van een breder proces waarmee beoogd wordt de politieke grondslagen te leggen voor de goedkeuring van het nieuwe meerjarenprogramma voor vrijheid, veiligheid en recht, dat in de plaats komt van het Haags programma en dat gedurende het Zweedse voorzitterschap in de tweede helft van 2009 moet worden goedgekeurd.

2.2 Het Franse voorzitterschap heeft in de Raad bepleit dat het Europees immigratie- en asielpact<sup>(1)</sup> wordt goedgekeurd, teneinde een nieuwe politieke impuls te geven aan dit beleid en de samenwerking tussen de regeringen te verbeteren.

<sup>(1)</sup> Zie de conclusies van de Europese Raad 14368/08.

## 3. Algemene opmerkingen

3.1 Het EESC juicht toe dat de Commissie een Mededeling heeft gepubliceerd om de samenwerking en coördinatie in de EU op het vlak van immigratiebeleid te verbeteren. Het acht het noodzakelijk om de meerwaarde van een gemeenschappelijk Europees immigratiebeleid te vergroten en de Commissie in dezen een proactievare rol te geven.

3.2 Het EESC had door het Franse voorzitterschap geraadpleegd moeten worden over het Europees immigratie- en asielpact. Het stelt vast dat in de Commissiebenadering de nadruk ligt op het versterken van de communautaire methode en dat in de Raadsconclusies de intergouvernementele samenwerking wordt beklemtoond. Het EESC is voorstander van betere samenwerking tussen regeringen en stelt de Raad voor dat de rol van de Commissie als initiatiefnemer bij de ontwikkeling van het immigratiebeleid wordt ondersteund en dat het Parlement en het EESC hierbij een actievare rol gaan vervullen.

3.3 In de Mededeling wordt gesteld dat een gemeenschappelijk immigratiebeleid een topprioriteit voor de EU is. Zo'n beleid moet aangestuurd worden door een gecoördineerde en geïntegreerde benadering op Europees, nationaal en regionaal niveau en door de lidstaten en de Commissie samen en in onderlinge solidariteit worden ontwikkeld. In de Mededeling wordt voorgesteld dat de Raad **politiek bindende gemeenschappelijke beginselen** vaststelt die vervolgens worden vertaald in **concrete maatregelen**. De uitvoering van die maatregelen moet in de gaten worden gehouden via een **gemeenschappelijke methode en een toezichtsmechanisme**.

3.4 Het EESC kan zich door de bank genomen vinden in deze doelstellingen.

3.5 Op het vlak van het immigratiebeleid heeft het EESC voorgesteld<sup>(2)</sup> dat de Raad van de unanimiteitsregel afziet en met gekwalificeerde meerderheid van stemmen en via de medebeslissingsprocedure besluiten neemt.

3.6 In eerdere adviezen heeft het EESC al bepleit dat in het immigratiebeleid en de bijbehorende wetgeving de **mensenrechten** van alle personen, gelijke behandeling en non-discriminatie volledig worden gerespecteerd. Het is het dan ook met de Commissie eens dat het „*uitgangspunt van het beleid [gevormd moet worden door] de universele waarden [...] waar de EU voor staat, zoals menselijke waardigheid, vrijheid, gelijkheid en solidariteit, en [dat] het Handvest van de grondrechten en het Europees Verdrag voor de rechten van de mens onverkort [dienen] te worden geëerbiedigd*”.

<sup>(2)</sup> Zie het EESC-advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Het Haags Programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar - Het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 65 van 17.3.2006).

3.7 Als het Verdrag van Lissabon in werking treedt, zal het Handvest van de grondrechten voor het eerst in de geschiedenis van de Europese integratie juridisch bindend zijn voor de lidstaten en de Europese instellingen op het moment dat zij Gemeenschapsrechtelijke bepalingen vaststellen en toepassen. Zowel de EU-instellingen als de lidstaten zullen dan moeten garanderen dat hun beleid, ook m.b.t. de ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, de grondrechten eerbiedigt.

3.8 Voorts wordt in het Verdrag van Lissabon (artikel 47 van het Verdrag betreffende de Europese Unie) het volgende bepaald: „De Unie bezit rechtspersoonlijkheid”. In verband met deze nieuwe rechtspersoonlijkheid wordt in artikel 6, lid 2, van hetzelfde document het volgende bepaald: „De Unie treedt toe tot het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden”.

3.9 Het EESC heeft voorgesteld<sup>(1)</sup> dat de Commissie, het Parlement en de Raad op het gebied van het buitenlands beleid streven naar **een internationaal rechtskader voor migratie**, uitgaande van de Universele verklaring van de rechten van de mens, het Verdrag inzake de burgerlijke en politieke rechten en het Verdrag betreffende de economische, sociale en culturele rechten. Dit internationaal rechtskader zou zich tevens moeten uitstrekken tot de voornaamste IAO-verdragen en het Internationaal verdrag van de VN inzake de bescherming van de rechten van alle arbeidsmigranten en hun gezinsleden, dat door de EU-lidstaten nog niet geratificeerd is, hoewel het EESC hierop in een initiatiefadvies<sup>(2)</sup> heeft aangedrongen.

3.10 Om deze doelstelling kracht bij te zetten **stelt het EESC voor om twee nieuwe gemeenschappelijke beginselen op te nemen: 1) Grondrechten en 2) Rechtsstaat en fundamentele vrijheden.**

#### 4. Specifieke opmerkingen over de basisbeginselen

4.1 Met het oog op de ontwikkeling van het gemeenschappelijk immigratiebeleid stelt de Commissie **tien gemeenschappelijke beginselen** voor, onderverdeeld in drie rubrieken: **welvaart, solidariteit en veiligheid.**

4.2 Het EESC merkt echter op dat de van de grondrechten afgeleide beginselen ontbreken. Aangezien immigratiebeleid en -wetgeving (toelating, grenzen, visa, terugkeer, verblijfsvoorwaarden enz.) van de EU en haar lidstaten de menselijke waardigheid en de grondrechten moeten eerbiedigen, stelt het EESC

voor een nieuwe rubriek „**mensenrechten**” toe te voegen **en daarin twee nieuwe beginselen op te nemen:**

#### Beginsel A: Grondrechten

4.3 De EU en haar lidstaten dienen in hun immigratiebeleid het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie te respecteren teneinde racisme en discriminatie tegen te gaan en het beginsel van gelijke behandeling kracht bij te zetten. Bij de uitwerking van nieuwe EU-wetgeving op immigratiegebied moet de inachtneming van deze beginselen vooropstaan.

4.4 In een recent advies<sup>(3)</sup> stelt het EESC dat de voor onderdanen van derde landen geldende rechten en plichten die genoemd worden in het richtlijnvoorstel betreffende één enkele aanvraagprocedure (COM(2007) 638 final) en die gebaseerd zijn op gelijke behandeling op het gebied van lonen, arbeidsomstandigheden, vrijheid van vereniging, onderwijs en beroepsopleiding, een goed uitgangspunt vormen voor de toekomstige gemeenschappelijke immigratiewetgeving.

#### Beginsel B: Rechtsstaat en fundamentele vrijheden

4.5 De lidstaten zijn het erover eens dat de EU zich moet aansluiten bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. In dit verband vindt het EESC dat de juridische garanties die dit Verdrag biedt deel dienen uit te maken van de gemeenschappelijke beginselen van het immigratiebeleid. Zo wordt gegarandeerd dat alle immigranten gedurende hun verblijf in de EU daadwerkelijk toegang tot de rechten en waarborgen van de rechtsstaat hebben.

#### 5. Gemeenschappelijke beginselen die ten grondslag liggen aan de verdere ontwikkeling van het gemeenschappelijk immigratiebeleid (voorstel van de Europese Commissie)

5.1 **Welvaart:** de bijdrage van legale immigratie aan de sociaaleconomische ontwikkeling van de EU.

5.2 In de Mededeling wordt gewezen op de bijdrage van de legale immigratie aan de sociaaleconomische ontwikkeling van de EU. Het EESC heeft zich herhaaldelijk uitgelaten over de positieve effecten van immigratie voor de gastlanden in Europa, mede in het licht van de uitdagingen van de Lissabonstrategie. In deze context hoopt het EESC dat er snel een eind wordt gemaakt aan de met de overgangperiode verband houdende beperkingen waarmee burgers uit de nieuwe lidstaten te maken hebben.

<sup>(1)</sup> Zie het EESC-advies over „Het Europese immigratiebeleid en de ontwikkelingssamenwerking met de landen van herkomst”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 44 van 16.2.2008).

<sup>(2)</sup> Zie het EESC-advies over „De internationale conventie inzake arbeidsmigranten”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 302 van 7.12.2004).

<sup>(3)</sup> Zie het advies over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad over één enkele aanvraagprocedure voor één enkele vergunning voor onderdanen van derde landen om te wonen en te werken op het grondgebied van een lidstaat en over een gemeenschappelijk geheel van rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 27 van 3.2.2009).

5.3 De rubriek **welvaart** omvat drie beginselen:

#### **Beginsel 1: Duidelijke regels en gelijke voorwaarden**

5.4 De EU zou de beschikking moeten krijgen over adequate, in hoge mate geharmoniseerde gemeenschappelijke wetgeving die het mogelijk maakt immigratie te kanaliseren via flexibele en transparante wettelijke procedures waarin burgers van derde landen rechtvaardig worden behandeld en vergelijkbare rechten en plichten hebben als EU-burgers.

5.5 Om de migratiestromen beter te beheersen is het onontbeerlijk dat de EU met de herkomstlanden samenwerkt. Het EESC stelt in twee onlangs goedgekeurde adviezen <sup>(1)</sup> voor om de samenwerking tussen de herkomstlanden en de Europese gastlanden te verbeteren.

5.6 Het gemeenschappelijk visumbeleid moet flexibeler worden uitgevoerd omdat het veelal een sta in de weg is voor een goede beheersing van de legale migratiestromen.

#### **Beginsel 2: vraag en aanbod op elkaar afstemmen**

5.7 In het kader van de Lissabonstrategie moet economische immigratie steunen op een beoordeling van de Europese arbeidsmarktbehoeften, waarbij naar alle sectoren en opleidingsniveaus wordt gekeken en het beginsel van communautaire preferentie in acht wordt genomen.

5.8 Waar het gaat om de beoordeling van de behoeften aan „gekwalificeerde werknemers” in de EU en de lidstaten tot 2020 heeft het EESC in een recent advies <sup>(2)</sup> een aantal voorstellen in verband met de „Blauwe kaart”-richtlijn gedaan.

5.9 Wat betreft de ontwikkeling van „immigratieprofielen” die informatie geven over de participatie van immigranten op de nationale arbeidsmarkt, moeten de nationale en EU-gegevens over migratiestromen en arbeidsmarkten worden verbeterd. Het EESC vindt wel dat met dergelijke immigratieprofielen flexibel moet worden omgegaan en dat rekening moet worden gehouden met het aanpassingsvermogen van werknemers.

5.10 Kennis van de taal en een vakopleiding zijn voor arbeidsmigranten van cruciaal belang om toegang te krijgen tot de

arbeidsmarkt en om zich beter te kunnen aanpassen aan veranderingen op de arbeidsmarkt. Ook is belangrijk dat buiten de EU verworven beroepskwalificaties erkend worden.

5.11 Het EESC kan zich vinden in het streven van de Commissie om ondernemerschap onder immigranten te bevorderen. Maar om dit te kunnen realiseren moeten de vele nog bestaande obstakels in de nationale immigratiewetgeving worden weggenomen.

5.12 Arbeidsmigranten lopen meer risico om hun baan te verliezen. Er moeten dan ook beslist maatregelen komen om de integratie op de arbeidsmarkt te verbeteren. Bijzondere aandacht dient hierbij uit te gaan naar vrouwen en naar personen met specifieke moeilijkheden.

5.13 Illegale arbeid moet worden bestreden, niet alleen door de maatregelen uit de Richtlijn inzake sancties voor werkgevers ten uitvoer te leggen, maar ook via prikkels en actief beleid om het verrichten van werk door immigranten te regulariseren en te legaliseren. Hiertoe is het zaak om de immigratiewetgeving (van de EU en van de lidstaten) flexibeler te maken en beter af te stemmen op de arbeidsmarkt-tendensen. In dit verband moet er beter worden overlegd met de sociale partners zodat er een echte sociale dialoog van de grond komt.

5.14 Naleving van de IAO-normen moet worden gewaarborgd, met name van de IAO-verdragen inzake arbeidsmigranten (C97 en C143).

#### **Beginsel 3: Integratie als sleutel tot succesvolle immigratie**

5.15 Het EESC heeft een aantal adviezen <sup>(3)</sup> uitgebracht ter bevordering van het integratiebeleid en is dan ook verheugd dat integratie als een van de onderliggende beginselen van het immigratiebeleid wordt beschouwd. De „**Gemeenschappelijke basisbeginselen**” die in 2004 door de Raad werden vastgesteld, moeten aan het integratiebeleid ten grondslag liggen. In het

<sup>(1)</sup> Zie de EESC-adviezen:

- over „Immigratie en samenwerking: een EU-beleid in het teken van de ontwikkeling van de landen van herkomst”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 44 van 16 februari 2008)
- over „Migratie en ontwikkeling: kansen en uitdagingen”, rapporteur: de heer Sharma (PB C 120 van 16 mei 2008).

<sup>(2)</sup> Zie het EESC-advies over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 27 van 3.2.2009).

<sup>(3)</sup> Zie de EESC-adviezen:

- over „Elementen voor de opzet, organisatie en werking van een platform om het maatschappelijk middenveld nauwer te betrekken bij communautaire maatregelen ter versterking van het beleid inzake integratie van burgers uit derde landen”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 27 van 3.2.2009);
- over „De rol van de georganiseerde civiele samenleving bij immigratie en maatschappelijke integratie”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 125 van 27.5.2002);
- over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over immigratie, integratie en werkgelegenheid”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 80 van 30.3.2004);
- over „De deelname van het maatschappelijk middenveld aan de bestrijding van georganiseerde misdaad en terrorisme”, rapporteurs: de heren Rodríguez García-Caro, Pariza Castaños en Cabra de Luna (PB C 318 van 23.12.2006).

eerste van deze beginselen wordt integratie een tweerichtingsproces genoemd, m.a.w.: zij moet van twee kanten komen (immigranten en gastland). De Commissie zegt in dit verband: „De Europese samenlevingen moeten beter leren omgaan met de diversiteit die het gevolg is van immigratie en de sociale cohesie versterken”. Het EESC is het met deze doelstelling eens.

5.16 Het EESC steunt de voorstellen van de Commissie en is van mening dat voor een consolidatie van het EU-integratiekader een nieuwe politieke impuls vanuit de Raad geboden is. Het EESC heeft „integratie als burger” voorgesteld, bestaande uit „de geleidelijke gelijkstelling van de immigranten met de rest van de bevolking. Dit impliceert dat iedereen dezelfde rechten en plichten heeft en gelijke toegang tot goederen, diensten en kanalen voor burgerparticipatie (1)”. Om dit te bereiken is het essentieel dat de politieke en maatschappelijke participatie van immigranten op lokaal, nationaal en Europees niveau verbeterd wordt. Om de toegang van immigranten tot het burgerschap te verbeteren heeft het Comité een advies (2) voor de Europese Conventie opgesteld waarin voorgesteld wordt langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen het **burgerschap van de Unie** te verlenen.

5.17 Momenteel worden positieve ervaringen opgedaan met een nationaal netwerk van contactpunten dat door de Commissie wordt gecoördineerd. Het EESC acht het van belang dat ervaringen en goede praktijken van de autoriteiten van de lidstaten worden uitgewisseld en geanalyseerd en dat de Raad een **open coördinatiemethode** instelt, waarvoor passende **gemeenschappelijke indicatoren en statistische systemen** moeten worden ontwikkeld die de lidstaten dienen te gebruiken om de resultaten van het integratiebeleid te evalueren.

5.18 Er moeten „integratieprogramma's voor nieuwkomers” worden ontwikkeld met o.m. een taaldimensie (de taal leren), een culturele en maatschappelijke dimensie (verbondenheid aan fundamentele Europese waarden) in het kader van „specifieke nationale procedures” zoals „integratiecurricula, expliciete integratieverbintenissen, verwelkomingsprogramma's, nationale plannen voor burgerschap en integratie, inburgerings- of oriëntatiecursussen”.

5.19 In samenwerking met de Stichting van Dublin en de sociale partners heeft het EESC een analyse gemaakt van de arbeidsomstandigheden van arbeidsmigranten (3) en geconcludeerd dat diversiteit op de werkplek zowel voor bedrijven als werknemers meer kansen oplevert en dat wetgeving en overheidsmaatregelen op arbeidsgebied moeten worden aangevuld met samenwerking tussen de sociale partners.

5.20 Het EESC heeft in verscheidene adviezen bepleit dat in de Europese wetgeving plaats wordt ingeruimd voor de rechten van immigranten en dat immigranten geïnformeerd worden

over hun rechten en plichten (naleving van de wetten van het gastland).

5.21 Sommige rechten in de lidstaten zijn gekoppeld aan de duur van het verblijf van de immigranten. Het EESC vindt net als de Commissie dat immigranten daadwerkelijk en zonder discriminatie toegang moeten hebben tot gezondheidszorg, sociale bescherming, sociale zekerheid en pensioenrechten. Ook in het Europees immigratie- en asielpact wordt bepaald dat bepaalde rechten gewaarborgd moeten zijn, zoals „toegang tot onderwijs, arbeid, veiligheid, en openbare en maatschappelijke dienstverlening”.

5.22 In het advies over het Groenboek had het EESC al voorgesteld een aantal specifieke rechten (4) te erkennen.

5.23 Het EESC heeft in diverse adviezen (5) voorgesteld om wijzigingen aan te brengen in Richtlijn 2003/86/EG inzake het recht op gezinshereniging, omdat die te veel beperkingen oplegt, de grondrechten niet eerbiedigt en de integratie belemmert.

5.24 Ook moet - vóór maart 2009 - het **Europees Integratieforum** worden opgezet zoals dit werd voorgesteld door het EESC (6) en goedgekeurd op de voorbereidingsconferentie van april 2008. De lidstaten moeten de deelname van de leden van het forum faciliteren.

(4) Recht op sociale zekerheid, incl. gezondheidszorg

- Recht op toegang tot goederen en diensten, incl. huisvesting, onder dezelfde voorwaarden als die welke voor onderdanen van de lidstaat in kwestie gelden
- Toegang tot onderwijs en beroepsopleiding
- Erkenning van diploma's, certificaten en titels in het kader van de communautaire wetgeving
- Recht op onderwijs voor minderjarigen, m.i.v. financiering en studiebeurzen
- Recht om les te geven en wetenschappelijk onderzoek te verrichten overeenkomstig het richtlijnvoorstel
- Recht op gratis rechtsbijstand indien nodig
- Recht op toegang tot gratis arbeidsbemiddeling
- Recht op onderwijs van de taal van de samenleving waar betrokkene te gast is
- Respect voor culturele diversiteit
- Recht op vrij verkeer en verblijf binnen de lidstaat.

(5) Zie de EESC-adviezen:

- over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over immigratie, integratie en werkgelegenheid”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 80 van 30.3.2004),
- over het „Groenboek over het beheer van de economische migratie: een EU-aanpak”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 286 van 17.11.2005),
- over „Immigratie binnen de EU en het integratiebeleid: samenwerking tussen regionale en lokale overheden en het maatschappelijk middenveld”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 318 van 23.12.2006),
- over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 27 van 3.2.2009).

(6) Zie het EESC-advies over „Elementen voor de opzet, organisatie en werking van een platform om het maatschappelijk middenveld nauwer te betrekken bij communautaire maatregelen ter versterking van het beleid inzake integratie van burgers uit derde landen”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 27 van 3.2.2009).

(1) Zie het EESC-advies over „Immigratie, integratie en de rol van het maatschappelijk middenveld”, rapporteur: de heer Pariza Castaños, corapporteur: de heer Melícias (PB C 125 van 27.5.2002).

(2) Zie het EESC-advies over „Toegang tot het burgerschap van de Europese Unie”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 208 van 3.9.2003).

(3) Zie het EESC-advies over „Immigratie binnen de EU en het integratiebeleid: samenwerking tussen regionale en lokale overheden en het maatschappelijk middenveld”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 318 van 23.12.2006).

5.25 **Solidariteit:** coördinatie tussen de lidstaten en samenwerking met derde landen.

5.26 De Commissie stelt in haar Mededeling voor om de politieke solidariteit op te voeren. In het hoofdstuk „Solidariteit en immigratie” gaat zij daarbij uit van drie beginselen:

#### **Beginsel 4: Transparantie, vertrouwen en samenwerking**

5.27 Het gemeenschappelijk immigratiebeleid moet steunen op een hoge mate van politieke en operationele solidariteit, wederzijds vertrouwen, transparantie, gedeelde verantwoordelijkheid en gezamenlijke inspanningen van de EU en haar lidstaten. Het EESC onderschrijft deze beginselen en wijst erop dat men zich buiten de intergouvernementele sfeer moet begeven om ervoor te zorgen dat de EU-instellingen bij het gemeenschappelijk immigratiebeleid worden betrokken.

5.28 Het is zaak om de informatieverstrekking te verbeteren, het wederzijdse vertrouwen te vergroten, een meer gecoördineerde benadering te hanteren, na te welk effect nationale maatregelen buiten de landsgrenzen hebben en gezamenlijke inter-operabele systemen te ontwikkelen waarbij de activiteiten van EUROSUR in aanmerking worden genomen.

5.29 In een recent advies <sup>(1)</sup> steunt het EESC de initiatieven van de Commissie om de lidstaten aan te sporen de statistieken over immigratie te verbeteren.

#### **Beginsel 5: Efficiënt en coherent gebruik van beschikbare middelen**

5.30 Bij solidariteit hoort ook een „sterke financiële component” waarin rekening wordt gehouden met de specifieke situatie aan de buitengrenzen van bepaalde lidstaten. Er moet dan ook efficiënt gebruik worden gemaakt van de middelen van het algemeen programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen (2007-2013)” teneinde de lasten te verdelen en de nationale begrotingsmiddelen aan te vullen.

5.31 In een ander advies <sup>(2)</sup> kritiseert het EESC de benadering die in beleid voor migratiebeheer wordt gehanteerd en stelt het een alternatieve aanpak voor die op de eerste plaats uitgaat van het individu als degene op wie de grondrechten van de mens betrekking hebben.

<sup>(1)</sup> Zie het EESC-advies over het „Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming”, rapporteur: mevrouw Sciberras (PB C 185 van 8.8.2006).

<sup>(2)</sup> Zie het EESC-advies over de volgende voorstellen: „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het Europees Vluchtelingenfonds voor de periode 2008-2013 als onderdeel van het algemene programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen””; „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het buitengrenzenfonds voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemene programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen””; „Voorstel voor een beschikking van de Raad tot instelling van het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemene programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen””; „Voorstel voor een beschikking van het Europees Parlement en de Raad tot instelling van het Europees Terugkeerfonds voor de periode 2008-2013 als onderdeel van het algemene programma „Solidariteit en beheer van de migratiestromen””, rapporteur: mevrouw Le Nouail-Marlière (PB C 88 van 11.4.2006).

5.32 Bijzondere aandacht moet worden besteed aan dringende behoeften, bijv. als gevolg van een massale instroom van immigranten. Ook wijst het EESC erop dat er soms sprake is van humanitaire noodsituaties, waarin solidariteit van de EU geboden is.

5.33 Het EESC is ermeê ingenomen dat de begrotingscommissie van het Europees Parlement een amendement op de EUBegroting voor 2009 heeft goedgekeurd dat ten doel heeft geld beschikbaar te stellen voor de oprichting van een Solidariteitsmechanisme waarmee de lasten tussen de EU-lidstaten kunnen worden verdeeld. Het gaat hierbij ook om de toewijzing van financiële middelen voor het Europees Vluchtelingenfonds, de bevordering van andere hervestigingsregelingen en fondsen voor het EU-agentschap Frontex, zodat dit vanaf januari a.s. meer op permanente basis maritieme missies in Zuid-Europa kan uitvoeren.

#### **Beginsel 6: Partnerschap met derde landen**

5.34 Het EESC heeft twee adviezen <sup>(3)</sup> opgesteld waarin een nieuwe benadering van het Europese beleid wordt voorgesteld: het immigratiebeleid moet in samenwerking met de herkomstlanden worden beheerd om te waarborgen dat de migratie ook bijdraagt aan de ontwikkeling van die landen. Dit houdt in dat vele facetten van dit beleid opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden, zoals de toelatingsvoorwaarden en mobiliteitsmogelijkheden voor immigranten.

5.35 Het EESC schaart zich achter dit beginsel. Het beheer van migratiestromen vraagt inderdaad om partnerschap en samenwerking met derde landen.

5.36 Het is nodig om de braindrain tegen te gaan, onderwijs en opleiding te verbeteren, lokale arbeidsmarkten te versterken, fatsoenlijk werk te bevorderen, zo goed mogelijk gebruik te maken van geldovermakingen en illegale immigratie te voorkomen.

5.37 Samen met de lidstaten die daar belangstelling voor hebben, moeten er „mobiliteitspartnerschappen” met derde landen worden opgezet zodat onderdanen daarvan op legale wijze naar Europa kunnen emigreren.

5.38 Ook moeten er mogelijkheden voor circulaire migratie worden geboden door wettelijke en operationele maatregelen te nemen die legale immigranten een voorkeursrecht geven om legaal in de EU te verblijven.

<sup>(3)</sup> Zie de EESC-adviezen:

- over „Het Europese immigratiebeleid en de ontwikkelingssamenwerking met de landen van herkomst”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 44 van 16.2.2008).
- over „Migratie en ontwikkeling: kansen en uitdagingen”, rapporteur: de heer Sharma (PB C 120 van 16.5.2008).

5.39 In de associatieovereenkomsten moeten ook socialezekerheidsbepalingen worden opgenomen, bijv. inzake de overdracht van verworven sociale rechten, met name pensioenrechten, naar de herkomstlanden.

5.40 **Veiligheid:** doeltreffende bestrijding van illegale immigratie

5.41 In eerdere adviezen <sup>(1)</sup> heeft het EESC het volgende opgemerkt: „Wanneer het (...) gaat om de mensen die emigreren, verdient het begrip „illegaal” nadere toelichting. Hoewel het niet legaal is om een land zonder de vereiste documenten en toestemming binnen te komen, zijn mensen die dit doen geen criminelen. (...) Al is zijn verblijf niet legaal, de illegale immigrant is geen delinquent”. Delinquenten zijn degenen die illegaal mensen smokkelen en degenen die de illegale immigranten uitbuiten.

5.42 De paragraaf over **veiligheid** bevat vier beginselen:

#### **Beginsel 7: Een visumbeleid in het belang van Europa en zijn partners**

5.43 Het EESC zou graag weten of de Commissie voldoende gegevens tot haar beschikking heeft om het effect van het visumbeleid op het terugdringen van illegale immigratie te beoordelen. De eis dat burgers van bepaalde derde landen een visum voor kort verblijf moeten hebben, kan de illegale immigratie uit die landen terugdringen, maar kan er ook toe leiden dat meer personen ten prooi vallen aan netwerken van mensenhandelaars en -smokkelaars. Ook kan het visumbeleid de mobiliteit ernstig inperken en een discriminerend effect hebben. Er is dan ook behoefte aan een adequaat beheer door de consulaire autoriteiten, die transparant en snel moeten handelen en corruptie moeten uitbannen.

5.44 Het EESC is het ermee eens dat er een uniform Europees Schengenvisum wordt ingesteld en dat verschillende lidstaten gemeenschappelijke consulaire centra kunnen opzetten.

#### **Beginsel 8: Geïntegreerd grensbeheer**

5.45 Om de integriteit van het Schengengebied zonder controles aan de binnengrenzen te bewaken stelt de Commissie voor het „geïntegreerde beheer” van de strategieën voor de controles aan de buitengrenzen van de EU te versterken en verder te ontwikkelen.

5.46 Het is zaak om de operationele kant van Frontex te versterken, om met gebruikmaking van „nieuwe technologieën” een geïntegreerd systeem voor grenscontroles te ontwikkelen, en de mogelijkheden van het Zevende Kaderprogramma van de Commissie te benutten. Cruciaal is dat de coördinerende en

ondersteunende rol die Frontex bij gezamenlijke operaties vervult kracht wordt bijgezet en dat het sneller op de behoeften van lidstaten aan de buitengrenzen kan reageren. De EU zal in de toekomst een besluit nemen over de bevoegdheden op het vlak van bevelvoering en toezicht, gezien de juridische consequenties op grond van het nationale en internationale recht.

5.47 Het is belangrijk om de samenwerking met derde landen te intensiveren en hen te helpen hun capaciteit op het gebied van migratiebeheer en -controle te ontwikkelen.

5.48 Het EESC vindt dat het Schengengebied zonder controles aan de binnengrenzen gehandhaafd moet worden en dat de samenwerking en solidariteit tussen de lidstaten bij het beheer van de Europese buitengrenzen moeten worden versterkt.

5.49 Het EESC is ook voorstander van een éénloketbeleid aan de landgrenzen waarin iedere reiziger één keer door één instantie wordt gecontroleerd.

5.50 De massale, niet ophoudende instroom van immigranten in bepaalde EU-regio's is vooral een **humanitair probleem**, dat de nationale autoriteiten zonder hulp en ondersteuning vanuit de EU niet kunnen oplossen. Bepaalde Europese regio's, zoals de eilanden in Zuid-Europa (Malta, Lampedusa, Canarische eilanden, enz.), hebben te maken met specifieke problemen doordat ze fungeren als doorvoerhavens voor illegale immigratie en soms meer immigranten ontvangen dan ze aankunnen. Daarom moet de EU absoluut over een solidariteitsmechanisme beschikken. Het gaat er hierbij ook om dat de lasten voor de lidstaten die geconfronteerd worden met steeds weer nieuwe stromen van grote aantallen illegale immigranten beter worden verdeeld door de Europese en de gebundelde nationale hulpmiddelen met elkaar te combineren.

5.51 Het EESC zou graag zien dat doeltreffende grenscontroles hand in hand gaan met eerbiediging van het recht op asiel; veel mensen die internationale bescherming nodig hebben, komen immers langs illegale weg bij de Europese buitengrenzen aan. Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel wordt in een ander EESC-advies <sup>(2)</sup> belicht.

5.52 Het EESC heeft ingestemd <sup>(3)</sup> met de oprichting van Frontex en de toekomstige instelling van een Europese grenswacht en oprichting van een Europese grenswachtacademie, omdat grenscontroles verricht moeten worden door beampten die weten hoe zij met mensen moeten omgaan en over uitgebreide vakkennis beschikken.

<sup>(1)</sup> Zie met name het EESC-advies over de „Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 149 van 21.6.2002).

<sup>(2)</sup> Zie het EESC-advies van 25 februari 2009 over de „Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's - Asielbeleidsplan - Een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU”, rapporteur: de heer Pariza Castaños, corapporteur: mevrouw Bontea (Nog niet bekendgemaakt in het Publicatieblad).

<sup>(3)</sup> Zie het EESC-advies over het „Voorstel voor een verordening van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 108 van 30.4.2004).

5.53 Het Agentschap zou zich ook moeten gaan bezighouden met het coördineren van reddingsdiensten (met name op zee), preventieve acties en het helpen van mensen die door het gebruik van riskante immigratiekanalen in gevaar zijn gekomen.

### **Beginnel 9: Strengere bestrijding van illegale immigratie en multolerantie tegenover mensenhandel**

5.54 De Commissie stelt voor om zwartwerk en illegale tewerkstelling te bestrijden door middel van preventiemaatregelen, rechtshandhaving en het opleggen van sancties. Slachtoffers van mensenhandel moeten beter beschermd en ondersteund worden en de samenwerking met de herkomst- en transitlanden dient te worden verbeterd.

5.55 Het EESC is van mening dat de bestrijding van illegale immigratie niet alleen een taak is van grenswachten, maar ook van de Europese arbeidsmarkten. In bepaalde landen en bedrijfstakken krijgen illegale immigranten immers zwartwerk aangeboden. In een recent advies<sup>(1)</sup> spreekt het EESC zijn steun uit voor het richtlijnvoorstel van de Commissie om sancties op te leggen aan werkgevers die illegale immigranten in dienst nemen, en vestigt het de aandacht op de belangrijke rol van de sociale partners en op de arbeidsomstandigheden van immigranten.

5.56 De illegale immigratie zal ook afnemen als de wetgeving van de EU en de lidstaten inzake de toelating van nieuwe immigranten opener en flexibeler wordt gemaakt. Het EESC heeft dit in diverse adviezen bepleit.

5.57 Terecht wil de Commissie erop toe te zien dat illegaal in de EU verblijvende derdelanders toegang hebben tot diensten die voor het waarborgen van de fundamentele mensenrechten essentieel zijn, zoals onderwijs, met name voor kinderen, en basisgezondheidszorg.

5.58 Het EESC beschouwt de aanwezigheid van honderdduizenden illegale immigranten in de EU als een uitdaging voor de EU en haar lidstaten. Gedwongen terugkeer kan niet het enige antwoord zijn, omdat de menselijke waardigheid en een humane behandeling steeds gewaarborgd moeten blijven. Evenmin is een dergelijk beleid financieel haalbaar. Daarom heeft het EESC in eerdere adviezen<sup>(2)</sup> het volgende in overweging gegeven: „In het kader van de beleidscoördinatie moet de Commissie de lidstaten voorstellen na te gaan of er geen regulariseringsmaatregelen moeten worden getroffen, waarbij wel moet worden voorkomen dat illegale immigratie beschouwd wordt als een achterdeur die naar legale immigratie leidt. Bij regularisering moet de nodige aandacht worden geschonken aan de mate waarin de betrokkenen in de samenleving en de arbeidsmarkt zijn geïntegreerd.” Volgens het EESC kunnen vele

mensen die op dit moment illegaal werken, in administratief opzicht worden geregulariseerd om hun baan tot legaal werk om te vormen. Dat vereist wel de nodige samenwerking tussen autoriteiten en sociale partners.

5.59 Van de tekortschietende controles aan de buitengrenzen wordt dikwijls geprofiteerd door criminele netwerken die mensenhandel bedrijven en er niet voor terugdeinzen het leven van andere mensen in gevaar te brengen om zelf onwettig hun zakken te spekken. In een ander advies<sup>(3)</sup> hamert het EESC erop dat met dezelfde ijver waarmee netwerken van mensen-smokkel en mensenhandel worden aangepakt, de autoriteiten ook de slachtoffers moeten beschermen, vooral de meest kwetsbaren, zoals minderjarigen en slachtoffers van mensenhandel en seksuele uitbuiting.

5.60 Het EESC is zeer bezorgd over het gebruik van biometrische systemen, omdat dit tot discriminatie en aantasting van het recht op privacy kan leiden.

### **Beginnel 10: doeltreffend en duurzaam terugkeerbeleid**

5.61 De Commissie vindt dat terugkeermaatregelen onontbeerlijk zijn in het EU-beleid inzake illegale immigratie en dat grootschalige en ongedifferentieerde regularisatie van illegale migranten moet worden vermeden. Wel zegt zij: „*individuele regularisaties op basis van eerlijke en transparante criteria moeten mogelijk blijven*”.

5.62 De Commissie stelt voor om het terugkeerbeleid een Europese dimensie te geven en de wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten te waarborgen. In zijn advies ter zake<sup>(4)</sup> wijst het EESC er echter op dat, zolang er geen gemeenschappelijke immigratie- en asielwetgeving bestaat, wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten zeer problematisch is als de grondrechten van de rechtsstaat gewaarborgd moeten worden.

5.63 In genoemd advies dringt het EESC aan op een beleid inzake vrijwillige terugkeer dat meer effect sorteert. Hiertoe zijn passende stimuleringsmaatregelen nodig die in samenwerking met de IOM en gespecialiseerde ngo's worden uitgevoerd.

5.64 Het EESC is niet geraadpleegd tijdens het opstellen van de terugkeerrichtlijn, maar is het eens met mensenrechtenorganisaties die beweren dat sommige bepalingen ervan (betreffende de duur van de opsluiting in detentiecentra, het gebrek aan rechtsbescherming, de inadequate behandeling van minderjarigen, enz.) **niet stroken met de grondrechten en de rechtsstaat.**

<sup>(1)</sup> Zie het EESC-advies over het „Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van sancties voor werkgevers van onderdanen van derde landen die illegaal in de EU verblijven”, rapporteur: mevrouw Roksandić; corapporteur: de heer Almeida Freire (PB C 204 van 9.8.2008).

<sup>(2)</sup> Met name het EESC-advies over het „Groenboek over een communautair terugkeerbeleid ten aanzien van personen die illegaal in de Europese Unie verblijven”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 61 van 14.3.2003).

<sup>(3)</sup> Zie het EESC-advies over het „Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de verblijfstitel met een korte geldigheidsduur die wordt afgegeven aan de slachtoffers van hulp bij illegale immigratie of mensenhandel die met de bevoegde autoriteiten samenwerken”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 221 van 17.9.2002).

<sup>(4)</sup> Zie het EESC-advies over het „Voorstel voor een beschikking van de Raad tot vaststelling van de criteria en uitvoeringsvoorschriften voor de compensatie van de verstoringen van het financiële evenwicht die voortvloeien uit de toepassing van Richtlijn 2001/40/EG van de Raad betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen”, rapporteur: de heer Pariza Castaños (PB C 220 van 16.9.2003).



5.65 Gewaarborgd moet worden dat herkomstlanden hun eigen onderdanen terugnemen; hiertoe zijn zij op grond van internationale verdragen immers verplicht. De bestaande terugnameovereenkomsten moeten worden geëvalueerd om ervoor te zorgen dat zij beter worden toegepast en om onderhandelingen over toekomstige overeenkomsten te vergemakkelijken.

Brussel, 25 februari 2009.

De voorzitter  
van het Europees Economisch en Sociaal Comité  
Mario SEPI

---