



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 11.7.2001
COM(2001) 387 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN
HET EUROPEES PARLEMENT**

**OVER EEN OPEN COÖRDINATIEMETHODE VOOR HET COMMUNAUTAIRE
IMMIGRATIEBELEID**

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN
HET EUROPEES PARLEMENT**

**OVER EEN OPEN COÖRDINATIEMETHODE VOOR HET COMMUNAUTAIRE
IMMIGRATIEBELEID**

INHOUD

1.	INLEIDING	3
2.	DE TOEPASSING VAN DE OPEN COÖRDINATIEMETHODE OP IMMIGRATIEBELEID.....	5
3.	EUROPESE RICHTSNOEREN VOOR IMMIGRATIE.....	7
3.1.	Beheer van migratiestromen	8
3.2.	Toelating van economische migranten.....	9
3.3.	Partnerschap met derde landen.....	10
3.4.	Integratie van derdelanders	12
4.	INSTRUMENTEN EN METHODEN	13
4.1.	Nationale actieplannen.....	13
4.2.	Ontwikkeling en evaluatie van het communautaire immigratiebeleid.....	14
4.3.	Deelneming van de Europese Instellingen.....	15
4.4.	Deelneming van het maatschappelijk middenveld.....	15
4.5.	Ondersteunende maatregelen	15
5.	CONCLUSIES EN FOLLOW-UP.....	16

1. INLEIDING

Het Verdrag van Amsterdam verleent de Gemeenschap voor het eerst een bevoegdheid op het gebied van migratie en asiel. De Europese Raad drong op zijn bijeenkomst in Tampere in oktober 1999 aan op de ontwikkeling van een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid van de EU dat vier hoofdelementen zou moeten omvatten: partnerschap met de landen van herkomst, een gemeenschappelijk Europees asieltelsel dat op termijn zou moeten leiden tot een gemeenschappelijke asielpcedure en een uniforme status voor personen aan wie asiel is verleend, een eerlijke behandeling van derdelanders en een efficiënter beheer van de migratiestromen¹. Er zijn reeds aanzienlijke vorderingen gemaakt met de ontwikkeling van een algemene aanpak welke tijdens deze bijeenkomst werd voorgesteld.

In haar “*Mededeling over een communautair immigratiebeleid*” (COM(2000)757) zet de Commissie haar ideeën uiteen over een nieuwe methode om de migratiestromen te beheren en in het bijzonder over een gemeenschappelijk toelatingsbeleid voor economische immigranten. Het welslagen van een dergelijk beleid hangt af van een doeltreffende coördinatie door alle betrokkenen en de goedkeuring en tenuitvoerlegging van nieuwe maatregelen, zo nodig op het niveau van zowel de Gemeenschap als de lidstaten. Het moet niet alleen voorzien in de onmiddellijke behoeften op korte termijn, maar ook alle betrokkenen in staat stellen hun acties in een kader voor de middellange tot lange termijn te plaatsen.

De kern van dit beleid zal worden gevormd door een gemeenschappelijk wettelijk kader, waarvan de grondslagen reeds door de lidstaten zijn vastgelegd (artikel 63 van het Verdrag van Amsterdam). Overeenkomstig het gedetailleerde programma dat in Tampere is vastgesteld en dat wordt uiteengezet in het “*Scorebord van de vorderingen op het gebied van de totstandbrenging van een ruimte van ‘Vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid’ in de Europese Unie*”² heeft de Commissie reeds voorstellen op een aantal gebieden gedaan die de eerste elementen van dit kader vormen waarop het gemeenschappelijke asiel- en migratiebeleid, ten aanzien van de vier in Tampere vastgestelde onderwerpen, zal worden gebaseerd, en die volgens het overeengekomen tijdschema tegen 2004 alle moeten zijn verwezenlijkt.

Op het gebied van legale immigratie is momenteel een ontwerprichtlijn inzake gezinshereniging bij de Raad in behandeling³. Verder bereidt de Commissie voorstellen voor over de toelating van derdelanders. Het eerste hiervan betreft een ontwerprichtlijn die thans tezamen met deze mededeling wordt ingediend, over de toelating van derdelanders voor economische doeleinden⁴. 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. Na deze richtlijn zullen ontwerprichtlijnen worden opgesteld over de toelating van derdelanders voor studie of beroepsopleiding en met het oog op onbetaald werk.

¹ SN 200/99 Conclusies van het voorzitterschap van de Europese Raad te Tampere, 15-16 oktober 1999.

² Zie halfjaarlijkse bijwerking COM(2001)278 def. van 23 mei 2001.

³ COM(2000)624, gewijzigde versie van 10 oktober 2000.

⁴ COM(2001)386 “Voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op”.

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 discriminatie⁵; verder heeft de Commissie een voorstel voor een richtlijn aangenomen betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen⁶. Deze wetgeving biedt langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen voor het eerst de gemeenschappelijke status waarom door de Europese Raad in Tampere werd verzocht.

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 verwijdering van onderdanen van derde landen⁷, 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 toegelaten⁸ en de versterking van het strafrechtelijk kader voor de bestrijding van de hulp bij illegale binnenkomst en illegaal verblijf van onderdanen van derde landen⁹. Voorts wordt momenteel 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. Vervolgens zal een mededeling van de Commissie worden ingediend over een gemeenschappelijk terugkeerbeleid.

In de conclusies van de mededeling over een communautair immigratiebeleid stelde de Commissie voor om, met het oog op de multidimensionale aspecten van migratieverschijnselen, het grote aantal verschillende actoren die betrokken zijn bij migratiebeheer en de voortdurende verantwoordelijkheid van de lidstaten voor de tenuitvoerlegging van migratiebeleid, een open procedure in te stellen voor beleidscoördinatie op communautair niveau.

Het doel van deze mededeling is om voorstellen te doen om de open coördinatiemethode aan te passen aan het beleidsterrein van migratie. Zij vormt dan ook een extra bijdrage van de Commissie aan het lopende debat over de ontwikkeling van een migratiebeleid voor de Unie, dat verder zal worden verstrekt door de twee mededelingen die de Commissie thans voorbereidt over de bestrijding van illegale immigratie en het terugkeerbeleid. De onderhavige mededeling moet ook worden gezien in het licht van de bestaande initiatieven van de Gemeenschap inzake de mobiliteit van werknemers, zoals de mededeling van de Commissie "Een mobiliteitsstrategie voor de Europese onderzoekruimte"¹⁰ en de follow-up van de werkgroep op hoog niveau ter bevordering van de mobiliteit van onderzoekers. Deze mededeling is met name bedoeld voor de Europese immigratieconferentie die door het voorzitterschap op 16 en 17 oktober zal worden georganiseerd. Deze conferentie vormt op haar beurt een voorbereiding op de besprekingen die tijdens de Europese Raad van Laken in december 2001 zullen worden gehouden over de vorderingen met de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

⁵ Richtlijn 2000/43, PB L 180 van 19.7.2000 en Richtlijn 2000/78, PB L 303 van 2.12.2000.

⁶ COM(2001)127.

⁷ Richtlijn 2001/40, PB L 149 van 2.6.2001.

⁸ PB C 269 van 20.9.2000, blz. 8.

⁹ PB C 253 van 4.9.2000, blz. 6.

¹⁰ COM(2001)331 van 20.6.2001.

2. DE TOEPASSING VAN DE OPEN COÖRDINATIEMETHODE OP IMMIGRATIEBELEID

De Commissie beschouwt de aanneming van een open coördinatiemethode als de meest geschikte manier om de ontwikkeling van een communautair immigratiebeleid te steunen, en wel om een aantal redenen. Vóór 1999 werd het immigratiebeleid voornamelijk als een intergouvernementeel vraagstuk beschouwd. Het Verdrag van Amsterdam (Titel IV van het Verdrag en met name artikel 63) verplaatste bevoegdheden van de eerste pijler naar de derde (hoewel niet alle procedures van de eerste pijler reeds van toepassing zijn).

Binnen dit kader blijven de lidstaten verantwoordelijk voor een aantal belangrijke vraagstukken, met name de toelating van economische immigranten en de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van een integratiebeleid. Immigratie roept eveneens een groot aantal gevoelige en verstrekkende vraagstukken op die rechtstreekse gevolgen voor de samenleving hebben en die daarom openlijk, zowel op nationaal als op Europees niveau, moeten worden besproken om een consensus te bereiken over de beleidsstandpunten. Tegelijkertijd is, gezien het internationale karakter van de migratiestromen en de onderlinge samenhang tussen de verschillende aspecten van het migratiebeleid, een procedure nodig waarbij de vorderingen die met de verwezenlijking van de gemeenschappelijke Europese doelstellingen worden gemaakt, kunnen worden geëvalueerd en waarbij deze doelstellingen zonedig kunnen worden aangepast.

Het gebruik van een open coördinatiemethode die speciaal op immigratie is toegesneden, als aanvulling op het wettelijk kader, biedt de noodzakelijke beleidsmix voor een geleidelijke ontwikkeling van een EU-beleid dat althans in een eerste fase de vaststelling en ontwikkeling van gemeenschappelijke doelstellingen beoogt waarvoor, zoals is overeengekomen, Europese actie noodzakelijk is. Voorgesteld wordt dat deze methode voor een eerste periode van zes jaar ten uitvoer wordt gelegd, een periode die overeenkomt met de periode na het verstrijken waarvan de eerste evaluatie plaatsvindt 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. Na deze “invoeringsperiode” en in het licht van de evaluatie van de tenuitvoerlegging van de coördinatiemethode, behoudt de Commissie zich het recht voor zo nodig aanvullende rechtsinstrumenten vast te stellen ten behoeve van de coördinatie van het gemeenschappelijk beleid.

Het Verdrag biedt duidelijke richtsnoeren met betrekking tot de maatregelen waaraan prioriteit moet worden verleend, met name in de eerste vijf jaar na de inwerkingtreding ervan, en de Commissie maakt snelle vorderingen met de indiening van de rechtsinstrumenten die nodig zijn. Bij de aanpak van de grensoverschrijdende problemen die migratiebewegingen met zich brengen is het subsidiariteitsbeginsel, dat van toepassing is op alle aspecten van de activiteiten van de Unie, echter van bijzonder groot belang voor de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid, evenals solidariteit tussen de lidstaten onderling en de lidstaten en de Europese instellingen.

De Europese Raad heeft tijdens zijn bijeenkomst in Tampere de politieke richtsnoeren en enkele concrete doelstellingen vastgesteld voor de ontwikkeling van een gemeenschappelijk EU-beleid ten aanzien van de aangeduide hoofdgebieden, te weten:

- een alomvattende aanpak inzake **partnerschap met de landen van herkomst** waarbij aandacht wordt besteed aan politieke en mensenrechtenvraagstukken en ontwikkelingskwesties in landen en regio's van herkomst en van doorreis;
- **een gemeenschappelijk Europees asielstelsel**, gebaseerd op de volledige en integrale toepassing van het Verdrag van Genève;
- een krachtig integratiebeleid om een **eerlijke behandeling van derdelanders** te waarborgen, dat erop gericht is deze personen rechten en verplichtingen te geven die vergelijkbaar zijn met die van EU-burgers; en
- maatregelen om te zorgen voor een doeltreffender **beheer van migratiestromen** op basis van een nauwere samenwerking tussen de lidstaten en met de landen van herkomst en van doorreis.

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 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 derhalve procedures nodig om te zorgen voor consistentie en het gebruik van gemeenschappelijke regels bij de praktische toepassing van communautaire wetgeving op dit gebied en om het effect van deze wetgeving, die het hoofdbestanddeel van het communautaire immigratiebeleid vormt, 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 om de doeltreffendheid ervan te evalueren en om na te gaan welke aanpak in andere nationale situaties nuttig zou kunnen zijn. Hierbij kan worden gedacht 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. Hierbij zouden de bepalingen van het Verdrag, en met name van Titel IV inzake werkgelegenheid, volledig in acht moeten worden genomen.

De Commissie is voornemens om volwaardig deel te nemen aan de tenuitvoerlegging van de open coördinatiemethode. Zij zal de ontwikkeling van het in Tampere overeengekomen wetgevingsprogramma voortzetten, door ervoor te zorgen dat alle relevante voorstellen tegen 2004 zijn ingediend overeenkomstig het tijdschema van

het Scorebord. Tegelijkertijd zal zij, als aanvulling op het wettelijk kader, de tenuitvoerlegging van de open coördinatiemethode ondersteunen door voorstellen voor Europese richtsnoeren in te dienen, toe te zien op de coördinatie van nationale beleidsmaatregelen, de uitwisseling van de beste praktijk en de beoordeling van het effect van het communautair beleid, evenals door middel van periodiek overleg met de betrokken derde landen.

3. EUROPESE RICHTSNOEREN VOOR IMMIGRATIE

Het belangrijkste onderdeel van de open coördinatiemethode is de goedkeuring door de Raad van veeljarenrichtsnoeren voor de Unie, vergezeld van specifieke tijdschema's om de doelstellingen te bereiken die hierin voor de korte, de middellange en de lange termijn zijn vastgesteld. Deze richtsnoeren zullen vervolgens in nationaal beleid worden vertaald aan de hand van specifieke streefdoelen waarbij nationale en regionale verschillen in aanmerking worden genomen. In het kader van de conclusies van de Europese Raad in Tampere en in het licht van de voorstellen die zij in haar mededeling over een communautair immigratiebeleid heeft ingediend, stelt de Commissie voor dat er allereerst richtsnoeren worden vastgesteld op de volgende gebieden: beheer van migratiestromen, de toelating van economische migranten, partnerschap met derde landen en de integratie van derdelanders. De eerste richtlijnen dienen in 2002 door de Raad te worden goedgekeurd en kunnen zonodig jaarlijks worden herzien in het kader van het open coördinatiemechanisme.

De beschikbaarheid van vergelijkbare statistische gegevens is van cruciaal belang voor een doeltreffend toezicht op en evaluatie van het gemeenschappelijke immigratiebeleid. Het werkdocument van de diensten van de Commissie over de uitwisseling van statistische informatie op het gebied van asiel en migratie¹¹ beveelt aan om hiertoe een verzameling beleidsrelevante communautaire statistieken op het gebied van legale migratie aan te leggen. Momenteel verzamelt Eurostat migratiegegevens in het kader van zijn werkzaamheden op het gebied van demografie. Hoewel deze gegevens informatie verschaffen over de demografische kenmerken van personen die de EU willen binnenkomen en er willen verblijven, bevatten zij geen informatie over de redenen voor migratie of de duur ervan. Bovendien bestaan er in deze verzameling grote verschillen tussen de lidstaten wat de bronnen, definities en reikwijdte betreft, terwijl de gegevens slechts op jaarbasis worden verzameld. De Commissie heeft de opdracht gegeven tot een studie over de beschikbaarheid van statistische gegevens in de lidstaten met betrekking tot de legale binnenkomst en verblijf van derdelanders om een verzameling van maandelijkse gegevens aan te leggen inzake legale binnenkomst. Gezien het belang hiervan voor een gemeenschappelijk immigratiebeleid vormen deze werkzaamheden een van de belangrijkste onderdelen van het actieplan waarop in de conclusies van de Raad met betrekking tot gemeenschappelijke analyse en een betere uitwisseling van statistische gegevens inzake asiel en migratie¹², wordt aangedrongen. Het is van belang dat de lidstaten dit actieplan volledig ondersteunen.

¹¹ SEC (2001) 602

¹² 7973/01 ASIM 10, in mei 2001 door de JBZ-Raad goedgekeurd.

In het onderstaande worden voorstellen gedaan met betrekking tot de vraagstukken die in deze richtsnoeren aan de orde kunnen worden gesteld. Elk jaar zouden algemene Europese streefdoelen kunnen worden overeengekomen, in het kader waarvan de lidstaten hun eigen nationale doelstellingen kunnen vaststellen.

3.1. Beheer van migratiestromen

De interactie van de verschillende facetten van migratiebeleid - het humanitaire en economische aspect, illegale migratie en mensenhandel - en de noodzaak om elk hiervan afzonderlijk te behandelen zonder de onderlinge verbanden uit het oog te verliezen, houdt in dat maatregelen moeten worden genomen om samenwerking zowel tussen de lidstaten onderling als tussen lidstaten en derde landen, te bevorderen en een uitwisseling van ervaring en knowhow te verbeteren. Gezien het belang van migratie als factor die van invloed is op de demografische situatie in de EU zullen passende procedures moeten worden vastgesteld om een koppeling tot stand te brengen met beleidsvorming op andere terreinen, met name op economisch en sociaal gebied.

Richtsnoer 1: De ontwikkeling van een algemene en gecoördineerde aanpak van migratiebeheer op nationaal niveau door ervoor te zorgen dat:

- naar behoren rekening wordt 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. Hierbij zouden de bevoegde organen een onderzoek kunnen 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. Tevens dient de samenhang met het buitenlands en ontwikkelingsbeleid te worden onderzocht;
- de lidstaten de lopende werkzaamheden met betrekking tot het verzamelen en analyseren van statistische gegevens over migratie volledig ondersteunen met het oog op de tenuitvoerlegging van het door de Raad goed te keuren actieplan.

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, met name door:

- de ontwikkeling van informatiediensten in derde landen over legale methoden waarop de onderdanen van deze landen toegang tot de EU kunnen krijgen, met inbegrip van informatie over de procedures om verblijfs- en werkvergunningen aan te vragen, bijvoorbeeld door middel van het opzetten van websites, informatiebureaus en speciale publiciteitsacties;
- de bevordering van de samenwerking en de uitwisseling van informatie tussen consulaire diensten van de lidstaten in de landen van herkomst, met name ten aanzien van het visumbeleid, om een grotere efficiëntie, doorzichtigheid en samenhang tot stand te brengen met betrekking tot de wijze waarop de lidstaten aanvragen om toelating tot de EU behandelen;

- het opzetten, in samenwerking met derde landen, van bewustmakingscampagnes over de gevaren van mensensmokkel en -handel.

Richtsnoer 3: Intensivering van de strijd tegen illegale immigratie, mensensmokkel en -handel door ondersteuning van de volgende maatregelen:

- het stimuleren van een aanpak die berust op een goede samenhang en een behoorlijk evenwicht tussen humanitaire verantwoordelijkheden, legale immigratie en de bestrijding van criminele netwerken op het gebied van mensensmokkel en -handel;
- het in kaart brengen van illegale migratiebewegingen van de landen en regio's van herkomst via doorreislanden naar de landen van bestemming;
- op basis van bestaande en toekomstige EU-wetgeving, de vaststelling van toereikende strafmaten voor criminele activiteiten die verband houden met illegale migratiestromen en/of mensenhandel en verhoging van de kosten van illegale immigratie en mensenhandel door maatregelen vast te stellen waarmee smokkelaars en mensenhandelaars hun illegaal verkregen financiële voordelen kunnen worden onthouden;
- het bevorderen van de praktische implementatie van samenwerking vóór de grens en andere maatregelen, alsmede een uitbreiding van de controles aan de buitengrenzen van de Unie in het kader van gezamenlijk overeengekomen normen en regels.

3.2. Toelating van economische migranten

In reactie op het toenemende tekort aan arbeidskrachten worden in een aantal lidstaten momenteel actief economische migranten aangeworven, waaronder hoog opgeleide werknemers zoals onderzoekers en academici. Tegen de achtergrond van een vergrijzende en afnemende bevolking is de Commissie van mening dat het gebruik van legale kanalen voor de toelating van derdelanders om aan de behoeften van de arbeidsmarkt te voldoen opnieuw moet worden onderzocht zonder de potentieel schadelijke gevolgen van de “brain drain” die hieruit zou kunnen voortvloeien voor de landen van herkomst uit het oog te verliezen. 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, in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie en op doorzichtige en samenhangende wijze, met gebruikmaking van de procedures die uiteen worden gezet in de voorgestelde communautaire wetgeving betreffende de toelating van derdelanders¹³. Hoewel deze wetgeving de procedures en voorwaarden bevat voor de toelating van derdelanders tot de arbeidsmarkt, worden geen kwantitatieve doelen of quota's genoemd. De lidstaten blijven verantwoordelijk voor de selectie van economische migranten en voor de beslissing hoeveel personen nodig zijn om in de nationale behoeften te voorzien. Dit houdt in dat de verantwoordelijkheid voor de arbeidsmarktaspecten van immigratie moet liggen bij de instanties die belast zijn met de tenuitvoerlegging van de Europese werkgelegenheidsstrategie, zowel op het niveau van de lidstaat als op dat van de Gemeenschap.

¹³ COM(2001)386 “Voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische werkzaamheden als zelfstandige”.

Bovendien is de Commissie van mening dat een liberaler toelatingsbeleid gepaard zou moeten gaan met aanvullende maatregelen om een eind te maken aan zwartwerk dat als zodanig illegale migratie, mensensmokkel en -handel aanmoedigt.

Richtsnoer 4: Vaststelling van een samenhangend en doorzichtig beleid alsmede van procedures voor de openstelling van de arbeidsmarkt voor derdelanders in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie. De lidstaten zullen ervoor moeten zorgen dat:

- de bestaande procedures voor de tenuitvoerlegging van het Europese werkgelegenheid geschikt zijn om te worden gebruikt voor migranten die tot de arbeidsmarkt willen toetreden. De veranderingen die hiertoe wellicht noodzakelijk zullen zijn dienen in overleg met de sociale partners, de nationale, regionale en plaatselijke autoriteiten, niet-gouvernementele organisaties, migrantenverenigingen en andere relevante organisaties te worden vastgesteld. In dit verband dient rekening te worden gehouden met de beschikbare capaciteit en middelen voor de opvang en integratie van nieuwkomers en met de situatie van derdelanders die reeds in de betrokken lidstaat verblijven, zoals personen die in het kader van gezinshereniging worden toegelaten, personen die tijdelijk onder bescherming staan enz;
- nationale wetgeving van kracht is of is goedgekeurd welke voorziet in duidelijke en doorzichtige procedures voor de selectie van verzoeken van derdelanders om toegang tot de arbeidsmarkt volgens de verschillende vastgestelde categorieën;
- maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de verplichte mededeling van nationale bepalingen aan de Commissie in acht wordt genomen zoals vereist bij artikel 30 van de ontwerprichtlijn betreffende de werkgelegenheid van derdelanders¹⁴, om een gedachtewisseling tot stand te brengen die tot aanvullende maatregelen kan leiden in het kader van het communautaire immigratiebeleid;
- de nationale en communautaire wetgeving betreffende de werkgelegenheid van derdelanders volledig in acht wordt genomen, met name met het oog op de bestrijding van zwartwerk;
- bijzondere aandacht wordt besteed aan de situatie en behoeften van migrerende vrouwen die een toenemend percentage van migranten vormen die tot de EU willen worden toegelaten om aldaar te werken.

3.3. Partnerschap met derde landen

De EU geeft, in haar betrekkingen met derde landen, de voorkeur aan partnerschappen die de politieke, economische en sociale dimensie omvatten. De ontwikkeling van een algemene aanpak van migratievraagstukken, zoals door de Europese Raad van Tampere voorgesteld, houdt in dat ook mensenrechten en ontwikkelingsvraagstukken in de landen en regio's van herkomst en van doorreis hierbij worden betrokken. Om samenwerking met derde landen op het gebied van migratiestromen te bevorderen in het kader van een gestructureerde en samenhangende dialoog, heeft de Europese Raad aanbevolen om zowel op nationaal

¹⁴ COM(2001)386 "Voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische werkzaamheden als zelfstandige".

als op Europees niveau partnerschappen aan te gaan. In een eerste fase moeten beide partijen de voornaamste gebieden vaststellen waarop deze dialoog zich zou moeten richten, evenals de meest doeltreffende manieren om deze dialoog te ontwikkelen in het kader van bestaande en toekomstige partnerschapsovereenkomsten en -fora om een algemene aanpak van migratievraagstukken te waarborgen.

Richtsnoer 5: De opneming van migratievraagstukken in de betrekkingen met derde landen, en met name met landen van herkomst, onder meer door:

- bij het opzetten en ten uitvoerleggen van ontwikkelings- en samenwerkingsprogramma's rekening te houden met het migratieaspect in het betrokken derde land, onder andere met betrekking tot onderwijs en opleiding, en door vrouwen en mannen gelijke kansen te bieden;
- ondersteunende maatregelen om het positieve effect van migratie als ontwikkelingsfactor voor het land van herkomst zo groot mogelijk te maken (bijvoorbeeld de impact van financiële overmakingen van in het buitenland wonende onderdanen), terwijl de negatieve effecten zoveel mogelijk worden tegengegaan (met name de "brain drain");
- manieren te vinden om mobiliteitspatronen tussen de lidstaten van de EU en derde landen te ondersteunen en aldus migranten aan te moedigen hun banden met de landen van herkomst te onderhouden en te ontwikkelen¹⁵. Hiertoe zouden de volgende maatregelen kunnen worden genomen:
 - Herziening van wetgeving die migranten beperkt in hun mogelijkheden om zich vrij te verplaatsen tussen hun land van verblijf en hun land van herkomst;
 - Het wekken van de belangstelling van emigranten voor ontwikkelingsprojecten, de oprichting van bedrijven en beroepsopleidingsinitiatieven in hun land van herkomst;
 - Financiële en andere steun, waaronder het verstrekken van risicokapitaal, om terugkerende migranten te helpen zich in hun land van herkomst te vestigen;
- maatregelen te ondersteunen om emigratie van derdelanders aan wie toegang tot de EU is geweigerd te ontmoedigen, met name wanneer deze maatregelen zijn opgenomen in een wettelijk kader dat ook de ontwikkeling van beleidsmaatregelen inzake legale immigratie uit het betrokken land omvat;
- de inspanningen van derde landen te ondersteunen om migratiestromen te beheren en wetgeving en structuren te ontwikkelen die overeenstemmen met internationale regelgeving;

¹⁵

Als voorbeeld kan het "Marie Curie Internationale Beurzenstelsel" worden genoemd dat in het voorstel van de Commissie voor een nieuw Kaderprogramma voor onderzoek (2002-2006) is opgenomen (COM(2001)94 def.), waarmee onderzoekers uit derde landen worden aangetrokken en dat, in het geval van opkomende economieën en ontwikkelingslanden, bepalingen bevat op grond waarvan bursalen worden geholpen om naar hun land van herkomst terug te keren.

- maatregelen te ondersteunen die bijdragen tot de sociale en economische herintegratie van slachtoffers van mensensmokkel en/of -handel in hun land van herkomst.

3.4. Integratie van derdelanders

Het belang van een succesvolle integratie van derdelanders in de maatschappij werd door de Europese Raad in Tampere benadrukt. Gezien het multi-dimensionale karakter van integratiebeleid en de mate waarin verschillende geledingen van de samenleving bij de uitvoering ervan betrokken zijn, vormt dit een grote uitdaging voor zowel politieke leiders als voor de samenleving als geheel. Men zou kunnen zeggen dat het welslagen van het communautaire immigratiebeleid afhangt van de mate waarin migranten in hun gastland integreren. Lukt het niet om een solidaire en tolerante samenleving tot stand te brengen die verschillende etnische minderheden in staat stelt in harmonie met de lokale bevolking waarvan zij deel uitmaken te leven, dan leidt dit tot discriminatie, sociale uitsluiting en een toename van racisme en xenofobie.

De ontwikkeling van passende integratiestrategieën behoort tot de verantwoordelijkheid van de lidstaten, waarbij voor autoriteiten en andere actoren op lokaal en gemeenteniveau een zeer belangrijke rol is weggelegd. Aangezien het percentage niet-onderdanen in de bevolking van de lidstaten stijgt en volgens de prognoses nog verder zal toenemen, is het meer dan ooit noodzakelijk dat gecoördineerde en duurzame inspanningen worden verricht om de maatschappelijke integratie van migranten te verzekeren.

Deze zullen een aanvulling moeten vormen op nationale maatregelen in het kader van de werkgelegenheidsrichtsnoeren, en in overeenstemming moeten zijn met de doelstellingen die door de Europese Raad van Nice op het gebied van sociale integratie zijn goedgekeurd. Er zijn derhalve passende maatregelen nodig om te voldoen aan de behoeften van etnische minderheden en migrerende werknemers met betrekking tot hun integratie in de arbeidsmarkt, en zonodig zullen hiertoe nationale streefdoelen worden vastgesteld (werkgelegenheidsrichtsnoer 7). De lidstaten zullen tevens de sociale integratie van vrouwen en mannen bevorderen die met langdurige armoede worden bedreigd omdat zij tot een groep behoren die met bijzondere integratieproblemen kampt (doelstelling van Nice).

Richtsnoer 6: De ontwikkeling van beleidsmaatregelen op het gebied van integratie ten behoeve van derdelanders die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, met name door:

- prioriteiten vast te stellen en middelen uit te trekken om een omvattend beleid te ontwikkelen met het oog op de integratie van migranten in de samenleving;
- een kader op te zetten om lokale en regionale actoren, sociale partners, het maatschappelijk middenveld en de migranten zelf te betrekken bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van het nationale beleid;
- de integratie van migranten te bevorderen door middel van informatie- en bewustmakingscampagnes in samenwerking met alle betrokkenen;

- specifieke maatregelen te ontwikkelen met het oog op de sociale en economische integratie van vrouwen en migranten van de tweede generatie;
- vestigingsprogramma's voor nieuwe migranten en hun gezinnen te ontwikkelen, met inbegrip van passend taalonderwijs en informatie over de culturele, politieke en sociale kenmerken van het betrokken land evenals over het karakter van het burgerschap en de fundamentele Europese waarden;
- maatregelen te ontwikkelen om slachtoffers van mensensmokkel en/of -handel gedurende hun verblijf in het grondgebied van de EU maatschappelijke, medische en economische steun te bieden;
- de rechtsgeldigheid van het begrip “burgerschap” te onderzoeken door de rechten en plichten vast te leggen welke een eerlijke behandeling van derdelanders die legaal in de betrokken lidstaat verblijven, waarborgen.

4. INSTRUMENTEN EN METHODEN

4.1. Nationale actieplannen

Om de richtsnoeren voor immigratie ten uitvoer te leggen moeten de lidstaten nationale actieplannen opstellen die op jaarbasis worden herzien en aangepast. Deze zouden uit twee delen moeten bestaan: een overzicht van de resultaten van de in het voorgaande jaar ten uitvoer gelegde maatregelen in het licht van de Europese richtsnoeren, en voorstellen voor de tenuitvoerlegging van de migratierichtsnoeren in het volgende jaar.

In het evaluerende deel dienen de nationale actieplannen statistische gegevens te bevatten over het aantal en de situatie van de derdelanders die in het voorgaande jaar zijn toegelaten per categorie, en wordt relevante informatie verstrekt over werkgelegenheid. In dit gedeelte dient de samenwerking tussen nationale, regionale en lokale autoriteiten, de sociale partners, niet-gouvernementele organisaties en de migranten zelf te worden besproken evenals de doeltreffendheid van de wijze waarop zij het migratiebeleid ontwikkelen en uitvoeren. Ook moet informatie worden verstrekt over de interactie tussen de verschillende maatregelen en tussen legale en illegale migrantenstromen. Verder moeten de gebruikte hulpmiddelen worden besproken en dienen interessante ervaringen en goede praktijken aan de orde te komen, evenals de problemen die zich hebben voorgedaan, met name indien de indruk bestaat dat op Europees niveau naar oplossingen moet worden gezocht. Dit gedeelte van het verslag dient tevens informatie te bevatten over de tenuitvoerlegging van relevante communautaire richtlijnen, de wijze waarop zij in nationale wetgeving zijn omgezet en een beoordeling van het effect van deze wetgeving op de nationale situatie.

In het tweede deel van het actieplan zouden de lidstaten de maatregelen moeten omschrijven die zij voornemens zijn naargelang van het geval op nationaal, lokaal en regionaal niveau vast te stellen om de richtsnoeren gedurende het desbetreffende jaar ten uitvoer te leggen, waarbij zij voor elk van deze maatregelen hun nationale doelstellingen aangeven alsmede het voorgestelde tijdschema. Ook zouden zij, in voorkomend geval, kunnen verwijzen naar de vooruitzichten op het gebied van de

vraag naar arbeid voor migranten zoals uiteengezet in hun nationale werkgelegenheidsplannen.

De actieplannen vormen de basis voor een algemene beoordeling van de implementatie van het gemeenschappelijk beleid en de daarbij behaalde resultaten, en geven een indruk van de wijze waarop de richtsnoeren zich verder zouden moeten ontwikkelen om aan de veranderende behoeften te voldoen. Op basis van deze verslagen zal de Commissie een syntheseverslag opstellen waarin de aandacht wordt gevestigd op gemeenschappelijke problemen en waarin wordt aangegeven op welke gebieden Europese oplossingen zinvol zouden kunnen zijn. De voorbereiding van dit verslag zal worden gecoördineerd met de dienovereenkomstige verslagen over werkgelegenheid en sociale integratie.

4.2. Ontwikkeling en evaluatie van het communautaire immigratiebeleid

De Commissie zal een actieve rol spelen bij het ondersteunen en ontwikkelen van het gemeenschappelijke migratiebeleid; zij zal met name 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 middel van passende regelingen zoals 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 over dit proces worden ingelicht en zo lang mogelijk vóór de toetreding door middel van passende regelingen bij de coördinatiemethode worden betrokken. Dit is een zinvolle voorbereiding op de toetreding omdat de kandidaat-landen aldus in staat worden gesteld vertrouwd te raken met het beleid en de werkmethoden van de Gemeenschap. Kandidaat-landen zullen dan ook bij het proces worden betrokken, met name door deel te nemen aan de comités of werkgroepen die zullen worden opgericht.

De activiteiten van de Commissie omvatten:

- het toezicht op de praktische toepassing van de wetgeving in het veld, vooral om samenhang tussen de lidstaten te waarborgen;
- het indienen van voorstellen voor nieuwe wetgeving indien dit noodzakelijk is om het gemeenschappelijk beleid ten uitvoer te leggen;
- het bevorderen van de uitwisseling van informatie, ervaringen en goede praktijken tussen de lidstaten;
- het opstellen van Europese richtsnoeren met het oog op goedkeuring door de Raad;
- toezicht op en evaluatie van de tenuitvoerlegging van de richtsnoeren, onder andere door middel van een syntheseverslag dat aan de Raad zal worden voorgelegd, gebaseerd op een analyse van de nationale verslagen, en door middel

van aanbevelingen voor de toekomstige ontwikkeling van het gemeenschappelijke immigratiebeleid, met inbegrip van een herziening van de richtsnoeren;

- het instellen van een onderzoek naar de mogelijkheid en de opportuniteit om het EURES-netwerk te hervormen en uit te breiden met informatie over vacatures en leef- en arbeidsomstandigheden voor derdelanders die werk in de EU zoeken;
- de opnemng van migratievraagstukken in de betrekkingen met derde landen, met name bij de ontwikkeling van landenstrategieën (nationale strategiedocumenten en dergelijke).

Op deze wijze 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 dient ook de gelijkheid tussen mannen en vrouwen te 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 derhalve, indien nodig, samenwerken met andere organen en comités die zich bezighouden met de beleidskwesties terzake zoals het Comité voor de werkgelegenheid en het Comité voor de sociale bescherming.

4.3. Deelneming van de Europese Instellingen

Gezien de multidimensionale aspecten van migratiebeleid moeten het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's nauw betrokken worden bij de ontwikkeling en tenuitvoerlegging van het communautair immigratiebeleid. De Commissie zal de Instellingen bovendien het jaarlijkse migratieverslag met de Europese immigratierichtsnoeren voorleggen.

Daarnaast zou, in overleg met de Instellingen zelf, moeten worden nagegaan op welke wijze zij kunnen worden betrokken bij het coördinatiemechanisme op Europees niveau zodat zij een volwaardige bijdrage kunnen leveren.

4.4. Deelneming van het maatschappelijk middenveld

De actieve deelneming van politici, de sociale partners, regionale en lokale actoren en andere relevante organisaties zoals niet-gouvernementele organisaties en migrantenverenigingen als belanghebbenden en van de media, zowel op nationaal als op Europees niveau, is van wezenlijk belang voor het welslagen van het beleid en het bereiken van de in de richtsnoeren uitgestippelde doelen. De lidstaten worden verzocht de nodige stappen te zetten om deze deelneming op nationaal niveau te verwezenlijken. De Commissie zal maatregelen nemen om een dialoog tot stand te brengen met het maatschappelijk middenveld op Europees niveau.

4.5. Ondersteunende maatregelen

De Commissie zal een belangrijke rol spelen bij het toezicht op en de evaluatie van het gemeenschappelijk beleid, het bevorderen van samenwerking tussen zowel de lidstaten onderling als tussen de verschillende desbetreffende actoren, evenals bij het

vaststellen en stimuleren van de beste praktijk. Dit vormt een wezenlijk onderdeel van het proces inzake de ontwikkeling van een gemeenschappelijke aanpak en inzake de vaststelling van de beste normen en de bevordering van een betere convergentie van praktijk en procedure. De administratieve samenwerking zal worden verbeterd dankzij het voorgestelde actieprogramma op het gebied van buitengrenzen, visa, asiel en immigratie (het ARGO-programma¹⁶), de opvolger van het Odysseus-programma.

De Commissie is evenwel van mening dat een breder opgezet programma nodig is om de uitwisseling van informatie en van de beste praktijk onder het grote aantal verschillende betrokken autoriteiten en organisaties te vergemakkelijken, met name wat de integratie van derdelanders betreft, en acties te ondersteunen die bedoeld zijn om Europese doelstellingen op het gebied van het immigratiebeleid te testen en te ontwikkelen. Daarom is zij, zoals zij in haar mededeling over een communautair immigratiebeleid heeft aangegeven, voornemens voorstellen in te dienen voor een specifiek communautair actieprogramma als aanvulling op het communautaire actieprogramma tegen discriminatie en ter bevordering van sociale integratie.

Het doel is om de ontwikkeling van wetgeving en beleid in een Europees kader te ondersteunen door de kennis te vergroten, de deskundigheid van alle betrokken actoren te verbeteren en het publiek op de hoogte te brengen van integratiestrategieën. Er zal vooral aandacht worden besteed aan een aantal hoofdgebieden, en het programma richt zich met name op de ontwikkeling van een algemene aanpak en de mobilisering van al degenen die bij de implementatie van het beleid betrokken zijn. Met name zal aandacht worden besteed aan de evaluatie van de doeltreffendheid van beleid, wetgeving en praktijk en de verspreiding daarvan, waarvoor ijkpunten en indicatoren zullen worden ontwikkeld; verder zal er worden gestreefd naar een uitbreiding van de deskundigheid van specifieke actoren door de grensoverschrijdende uitwisseling van informatie en ondersteuning van Europese acties, en de bewustmaking van opiniemakers.

5. CONCLUSIES EN FOLLOW-UP

Met deze mededeling beoogt de Commissie de voorstellen inzake de tenuitvoerlegging van een gemeenschappelijk beleid op het gebied van migratie, die in haar mededeling over een communautair immigratiebeleid waren geschetst, meer in detail te behandelen. Op deze wijze wenst zij een praktische bijdrage te leveren aan de interinstitutionele Europese conferentie over migratie die het presidentschap op 16 en 17 oktober 2001 organiseert.

Wanneer de voorstellen inzake de coördinatieprocedure door de Raad zijn besproken, wellicht tijdens de Top in Laken in december 2001, zal de eerste prioriteit voor de Commissie zijn om de voorstellen die in hoofdstuk 3 aan de orde zijn gekomen met het oog op Europese richtsnoeren voor immigratie, alsmede de krachtlijnen van de nationale actieplannen (hoofdstuk 4.1) te evalueren en hierover voorstellen in te dienen die door de Raad zo vroeg mogelijk in 2002 zouden moeten worden goedgekeurd. Vervolgens zullen de lidstaten worden verzocht hun eerste nationale actieplannen inzake immigratie op te stellen.

¹⁶ COM(2001) "Een voorstel voor een besluit van de Raad tot goedkeuring van een actieprogramma voor administratieve samenwerking op het gebied van buitengrenzen, visa, asiel en immigratie (ARGO)".