



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 16.5.2007
SEC(2007) 604

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

Begeleidend document bij het

voorstel voor een

RICHTLIJN VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD

**betreffende sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende
onderdanen van derde landen**

Samenvatting van de effectbeoordeling

{COM(2007) 249 definitief}
{SEC(2007) 596}
{SEC(2007) 603}

1. INLEIDING

Illegale immigratie in de EU wordt gestimuleerd door de mogelijkheid om werk te vinden. Dit document is een samenvatting van een effectbeoordelingsverslag waarin beleidskeuzes worden onderzocht die die aantrekkende factor van illegale immigratie kunnen terugdringen door de tewerkstelling van illegaal in de EU verblijvende onderdanen van derde landen aan te pakken.

Het verslag is gebaseerd op overleg met de lidstaten en andere betrokkenen. De gegevens zijn verzameld aan de hand van overleg, gevalsstudies en literatuuronderzoek. De gegevensverzameling en een groot deel van het overleg zijn in opdracht van de Commissie verricht door een extern consultantsbureau. De studie en het verslag zijn opgesteld met de medewerking van de leden van een interdepartementele stuurgroep die is samengesteld door het directoraat-generaal Justitie, vrijheid en veiligheid.

1. PROBLEEMOMSCHRIJVING

1.1. Afbakening

Illegale immigratie wordt gestimuleerd door een reeks afstotende en aantrekkende factoren. De beslissing tot migratie is enerzijds gebaseerd op afstotende factoren zoals werkloosheid of permanent lage lonen, natuurrampen of aantasting van het milieu, en anderzijds op aantrekkende factoren zoals informele en beter betaalde arbeid, politieke stabiliteit, eerbiediging van de rechtsstaat en daadwerkelijke bescherming van de mensenrechten. Een instrument dat tot doel heeft de aantrekkende factor arbeid te beperken, zal op zich niet het probleem van de illegale immigratie afschaffen; het onderhavige initiatief maakt bijgevolg deel uit van de alomvattende aanpak van de EU om de illegale immigratie terug te schroeven. Maatregelen tegen illegale immigratie vormen op hun beurt een onderdeel van de inspanningen van de EU om een geïntegreerd migratiebeleid te ontwikkelen.

Het wetgevingsvoorstel betreft de tewerkstelling van onderdanen van derde landen die illegaal in de EU verblijven. Het gaat om personen die de EU illegaal zijn binnengekomen en "achterblijvers", die de EU legaal zijn binnengekomen maar van wie het verblijfsrecht is verstreken. Het wetgevingsvoorstel heeft geen betrekking op de arbeid van onderdanen van derde landen die legaal in een lidstaat verblijven maar geen of een beperkt recht op arbeid hebben, waarbij dat beperkte recht wordt overschreden. Het gaat om studenten, onderzoekers, toeristen en legaal verblijvende familieleden van onderdanen van derde landen die geen arbeidsvergunning hebben of slechts een arbeidsvergunning voor een welomschreven aantal uur per week. Hoewel het voor een substantiële vermindering van de aantrekkende factor arbeid ook belangrijk is deze situaties aan te pakken, kan de rechtsgrondslag van het wetgevingsvoorstel (artikel 63, punt 3, onder b), van het EG-Verdrag) niet dienen als grondslag voor maatregelen met betrekking tot deze tweede categorie onderdanen van derde landen.

Het vervolg van de samenvatting verwijst uitsluitend naar illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.

De hierna gepresenteerde opties zouden geen weerslag hebben op EU-burgers uit de EU-10 en Bulgarije en Roemenië, die in het kader van overgangsregelingen het recht op werk in sommige lidstaten hebben beperkt.

1.2. Omvang

Het is moeilijk de omvang van dit probleem te bepalen. Afgezien van de moeilijkheden om niet-gedocumenteerde personen en niet-gedocumenteerde arbeid te meten, is het, wanneer er toch gegevens of ramingen bestaan, in vele gevallen moeilijk te achterhalen of zij ook EU-burgers omvatten op wie in het kader van overgangsregelingen arbeidsrestricties van toepassing zijn en zo ja, om de cijfers voor onderdanen van derde landen uit te splitsen. Toch is het duidelijk dat grote aantallen onderdanen van derde landen illegaal in de EU verblijven en dat de aantallen de jongste jaren zijn gestegen.

De meeste beschikbare ramingen hebben betrekking op de periode vóór 2004 en de toetreding van de EU-10, zodat onderdanen van die landen en van Bulgarije en Roemenië als onderdanen van derde landen worden beschouwd. Hierdoor is het moeilijk een duidelijk overzicht te bieden. De ramingen van het totale aantal illegale migranten in de EU schommelen van twee tot drie miljoen (Global Migration Perspectives 2005) over 4,5 miljoen (IOM – Internationale Organisatie voor migratie - 2000) tot zeven à acht miljoen (VN-publicatie Trends in Total Migrant Stock: The 2003 Revision).

De ramingen van de jaarlijkse stijging van het aantal immigranten in de EU schommelen tussen 500 000 (Wiener Zeitung 2005) en 350 000 (Global Migration Perspectives 2005). Uit de samengevoegde ramingen voor 21 afzonderlijke lidstaten blijkt echter dat er een jaarlijkse toevloed van illegale migranten in de EU van 893 000 tot 923 300 personen is. Hoewel er geen betrouwbare cijfers beschikbaar zijn, kan redelijkerwijs worden aangenomen dat grote aantallen illegale migranten vrijwillig vertrekken, worden geregulariseerd of naar hun land van oorsprong worden teruggestuurd. De netto-instroom van illegale migranten ligt dus veel lager dan de totale instroom.

Sommige lidstaten hebben grootschalige regularisatieprogramma's uitgevoerd, waardoor (althans aanvankelijk) het aantal illegaal verblijvende onderdanen van derde landen verlaagd is. De effecten op middellange tot lange termijn zijn evenwel onduidelijk, aangezien die programma's op zich een aantrekkelijke factor voor toenemende illegale migratie in de EU kunnen vormen.

1.3. Aard van het probleem

Een sterke motivatie om de EU binnen te komen is de perceptie dat er relatief goedbetaald werk beschikbaar is. In de praktijk gaat het bij de beschikbare banen hoofdzakelijk om slechtbetaalde arbeid in de informele niet-gereguleerde economie. De lage lonen en slechte arbeidsomstandigheden die illegaal verblijvende onderdanen van derde landen noodgedwongen accepteren, maken hen tot veelgevraagde arbeiders.

De arbeid van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen verdringt niet noodzakelijk de plaatselijke arbeidskrachten. Er zijn daarentegen aanwijzingen dat hele sectoren al afhankelijk zijn van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen, aangezien het soort werk dat zij aannemen niet zou worden verricht door binnenlands personeel op een salarispeil waardoor het internationaal concurrentievermogen van de betrokken sector (bijvoorbeeld de tuinbouw) nog kan worden gehandhaafd. Uitgedrukt in termen van het effect op product-

/dienstenmarkten is het gebruikmaken van zwartwerk wijdverbreid, vooral in bepaalde sectoren, maar niet beperkt tot onderdanen van derde landen.

In zuiver economische termen uitgedrukt kunnen de effecten op product-/dienstenmarkten positief zijn. Illegaal verblijvende onderdanen van derde landen kunnen hun gastland aanzienlijke economische voordelen opleveren in hun capaciteit van werknemer. Hun lage lonen oefenen een neerwaartse druk uit op de kosten van goederen en diensten, waardoor het concurrentievermogen van ondernemingen en soms hele sectoren toeneemt.

De sectoren bouw, land- en tuinbouw, huishoudelijke arbeid, schoonmaak en horeca worden steeds weer genoemd als de sectoren waar zwartwerk in het algemeen en zwartwerk van migranten in het bijzonder het meest voorkomt. Dit weerspiegelt ten dele de aard van de in deze sectoren gevraagde arbeid (bijvoorbeeld seizoengebonden en flexibel).

Wat de effecten op de mededinging en de interne markt betreft, vormen de werkgevers van illegale migranten in landen met een minder sterke informele economie een bron van oneerlijke concurrentie in bepaalde sectoren. In andere landen is het gebruik van zwartwerk in het algemeen en ook zwartwerk door illegale onderdanen van derde landen zo wijdverbreid dat alle ondernemingen in de betrokken sectoren zich aan deze situatie hebben aangepast en zelf zwartwerkers in dienst nemen of op andere wijze het hoofd aan de oneerlijke concurrentie bieden.

Illegale migranten leveren een positieve economische bijdrage, niet alleen aan de economie van hun gastland maar ook aan hun land van oorsprong. Landen die een bron van migratie zijn, profiteren in sterke mate van de uitstroom van werknemers, aangezien die de druk op de werkloosheid verminderen, de deelname van vrouwelijke werknemers stimuleren en een instroom van overmakingen produceren. In vele derde landen is de afhankelijkheid van deze overmakingen in de loop der jaren toegenomen. Tegenover deze voordelen staan echter ook aanzienlijke kosten, bijvoorbeeld het feit dat geen socialezekerheidsbijdragen worden betaald, de exploitatie van vele illegale migranten en de scheeftrekking van de arbeidsmarkt door een neerwaartse druk op lonen en arbeidsvoorwaarden.

1.4. Bestaande nationale maatregelen ten aanzien van werkgevers

In ten minste 26 van de 27 EU-lidstaten bestaan al sancties tegen werkgevers en preventieve maatregelen. In 19 lidstaten voorziet de wetgeving in strafrechtelijke sancties. Niet alleen de inhoud van deze maatregelen maar ook de combinatie van toegepaste maatregelen loopt echter sterk uiteen. Ondanks die sancties zijn echter in de meeste lidstaten grote aantallen illegaal verblijvende onderdanen van derde landen tewerkgesteld. Vele betrokkenen wijzen erop dat handhaving van de sancties cruciaal is voor een doeltreffend beleid.

Bij de handhaving van hun beleid tegen zwartwerk worden de lidstaten onder meer met de volgende problemen geconfronteerd:

- gebrek aan coördinatie en samenwerking tussen de instanties die bevoegd zijn voor de bestrijding van illegale arbeid,
- ontbreken van raamwerken voor die coördinatie en samenwerking,
- onvoldoende toewijzing van personele en financiële middelen aan de handhavingsorganen,

- hinderpalen voor optreden ter plaatse,
- gebrek aan informatie voor de uitvoering van doeltreffende controles,
- gebrek aan gegevens om inspectieresultaten te evalueren,
- onvoldoende internationale samenwerking.

Ook het sterk uiteenlopende karakter van de bestaande nationale maatregelen vormt een probleem: hierdoor wordt het creëren van gelijke voorwaarden voor werkgevers in de hele EU belemmerd en wordt naar de buitenwereld geen signaal uitgezonden dat de bestrijding van de tewerkstelling van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen een gemeenschappelijk doel van de EU is.

2. DOELSTELLINGEN

De overkoepelende doelstelling is:

- **bijdragen tot de vermindering van illegale immigratie**

De specifieke doelstellingen zijn:

- **de tewerkstelling van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen terugschroeven;**
- **gelijke voorwaarden voor EU-werkgevers creëren;**
- **bijdragen tot de vermindering van de uitbuiting van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen.**

Hoewel deze laatste specifieke doelstelling niet valt onder het toepassingsgebied van de rechtsgrondslag (artikel 63, punt 3, onder b), van het EG-Verdrag) is het gezien de wijdverbreide exploitatie op dit gebied wenselijk die doelstelling op te nemen met het oog op de evaluatie van de beleidsopties.

3. BELEIDSOPTIES

De optie van regularisatie van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen is al in een vroege fase verworpen gezien het gebrek aan gegevens over de huidige praktijken en effecten van regularisatiemaatregelen. Bovendien voeren vele betrokkenen aan dat regularisatie een aantrekkelijke factor voor illegale immigratie vormt en dus in dit verband contraproductief is.

Beleids optie 1 – Status quo

Beleids optie 2 – Geharmoniseerde sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen in de EU, met een handhavingsverplichting voor de lidstaten

In het kader van deze optie, die regelgeving op EU-niveau vereist, zouden in de EU geharmoniseerde sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde

landen worden vastgesteld. De tewerkstelling van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen zou een inbreuk op die regelgeving vormen. Er zou worden voorzien in boetes, andere sancties (zoals de uitsluiting van overheidsopdrachten en subsidies) en in ernstige gevallen, strafrechtelijke sancties. Gezien het belang van de handhaving zouden de lidstaten een aantal bedrijfscontroles ter plaatse moeten uitvoeren (uitgedrukt als procent van het aantal geregistreerde bedrijven).

Beleids optie 3 – Geharmoniseerde preventieve maatregelen: gemeenschappelijke verplichting voor EU-werkgevers om de betrokken documenten (verblijfsvergunning) te kopiëren en de bevoegde nationale instanties in kennis te stellen

Deze optie zou wetgevend optreden op EU-niveau inhouden waarbij gemeenschappelijke maatregelen voor de preventie van de tewerkstelling van onderdanen van derde landen worden vastgesteld. De werkgever zou worden verplicht de potentiële werknemer te verzoeken om documenten betreffende verblijfsrechten, en die documenten te kopiëren en aan de betrokken nationale instanties te doen toekomen. De werkgever zou worden verplicht een exemplaar bij te houden en te zorgen voor het veilig opbergen en de vertrouwelijkheid van die documenten. De nationale instantie zou bevoegd zijn voor de controle van de documenten (bijvoorbeeld opsporing van een mogelijke vervalsing) en van de status van de migrant, en zou de werkgever ervan in kennis moeten stellen indien de werknemer niet legaal in dienst kan worden genomen. De werkgever zou niet verplicht zijn een antwoord van de instantie af te wachten alvorens een nieuwe werknemer in dienst te nemen, maar zou de betrokkene in geval van een negatief antwoord van de autoriteiten moeten ontslaan.

Werkgevers die nalaten kopieën van de betrokken documenten aan de bevoegde instantie voor te leggen, zouden niet noodzakelijk worden bestraft, maar werkgevers die kunnen aantonen dat zij de controles hebben uitgevoerd, zouden niet worden bestraft indien nadien zou blijken dat de werknemer een illegaal verblijvende onderdaan van een derde land is.

Beleids optie 4 – Geharmoniseerde sancties voor werkgevers en preventieve maatregelen

Deze regelgevingsoptie, die wetgevend optreden op EU-niveau zou inhouden, bestaat uit een combinatie van opties 2 en 3.

Beleids optie 5 – Bewustmakingscampagne in de EU

Deze niet-regelgevende optie bestaat in het opzetten van een bewustmakingscampagne in de EU. De bedoeling zou zijn werkgevers te wijzen op hun juridische verplichtingen en de negatieve gevolgen van de tewerkstelling van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen. De sociale partners en andere relevante actoren zouden hierbij worden betrokken.

Beleids optie 6 – Vaststelling en uitwisseling van goede praktijken

Deze optie zou bestaan in de gestructureerde vaststelling en uitwisseling van goede praktijken en informatie tussen de lidstaten over verschillende onderwerpen (onder meer handhavingsmechanismen, wetgevende instrumenten, identificatie en arrestatie van personen die hulp bij de tewerkstelling hebben geboden), bijvoorbeeld door overdracht van kennis tussen instanties, met bijstand van de Commissie bij de vaststelling van richtsnoeren, de aanwijzing van nationale contactpunten en het organiseren van vergaderingen.

4. VERGELIJKING VAN DE OPTIES

Tabel – Evaluatie van beleidsopties – vergelijking

Doel/aan te pakken probleem	Beleidsalternatieven (Verwachte effecten beoordeeld op een schaal van – tot √√√√√)					
	Optie 1	Optie 2	Optie 3	Optie 4	Optie 5	Optie 6
Tewerkstelling van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen terugdringen	0 of √	√√	√	√√√	0	√
Illegale immigratie in de EU terugdringen	√	√√	√√	√√√	0	√√
Gelijke voorwaarden voor werkgevers creëren	0 of –	√√√	√√√	√√√√	0	√
Bijdragen tot vermindering van de exploitatie van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen	0 of –	0 of –	0	0 of –	0	√√
Ontwikkeling van gemeenschappelijke regels die in de praktijk waarschijnlijk zullen worden nageleefd en gehandhaafd	0	√	√√	√√	0	√
Aanvullen en versterken van bestaande (en toekomstige) wetgeving	Niet van toepassing	√√	√√	√√√	√	√√√
Terugdringen van mensenhandel, georganiseerde misdaad en smokkel	0 of –	0 of –	0 of –	–	0	√√
Fundamentele rechten						
▪ Bescherming van persoonsgegevens (artikel 8)	0	0	–	–	0	0
▪ Recht op een daadwerkelijk beroep en een eerlijk proces (artikel 47)	0	0	0	0	0	0
▪ Non-discriminatie (artikel 21)	0	0	0	0	0	0 of √
▪ Legaliteits- en evenredigheidsbeginsel inzake strafbare feiten en straffen (artikel 49)	0	√	√	√	0	0 of √
Kosten van de status quo						
+ Hogere kosten dan de status quo; 0 Ongewijzigde kosten; – Lagere kosten dan de status quo	0	+	+	+	+	+

De voorkeur gaat naar een combinatie van:

- **Optie 4:** Geharmoniseerde sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen met een handhavingsverplichting voor de lidstaten, en geharmoniseerde preventieve maatregelen: gemeenschappelijke verplichting voor werkgevers in de hele EU om de betrokken documenten te kopiëren en de bevoegde nationale instanties in kennis te stellen; en
- **Optie 6:** Vaststelling en uitwisseling tussen de lidstaten van goede praktijken.

Belangrijkste voordelen van de voorkeursoptie

- Positieve effecten op het terugdringen van de illegale arbeid van onderdanen van derde landen.
- Het feit dat in de hele EU sancties en handhavingsmaatregelen bestaan, die op een minimumniveau zijn vastgesteld, zou het afschrikkend effect verhogen.
- Snelle totstandbrenging van gelijke voorwaarden voor bedrijven in de EU.
- Voor de werkgevers zouden de preventieve maatregelen een algemene maar lichte werklast met zich meebrengen in verband met het opvragen en bijhouden van documenten betreffende potentiële werknemers; de bevoegdheid om de juistheid van deze documenten te controleren, zou evenwel bij de bevoegde instanties berusten. Hierdoor zouden de werkgevers te goeder trouw werknemers in dienst kunnen nemen die documenten hebben voorgelegd die aan de voorschriften leken te voldoen.
- De in het wetgevingsvoorstel opgenomen eis dat de lidstaten 10% van de geregistreerde bedrijven inspecteren, zou de handhaving verbeteren en een duidelijk signaal naar de werkgevers zenden dat de dreiging om in geval van inbreuk te worden bestraft reëel of versterkt is.
- De vaststelling en uitwisseling van goede praktijken bij de tenuitvoerlegging en handhaving (optie 6) zou bijdragen tot een verbeterde handhaving.
- Een duidelijk signaal naar derde landen en potentiële illegale migranten dat de problemen worden aangepakt en de risico's voor illegale migranten zijn toegenomen. Een dergelijk signaal dat door de EU wordt uitgezonden, zou een waarde op zich hebben die de waarde van het nationale niveau overtreft.
- Wat de fundamentele rechten betreft, kan in het algemeen worden verwacht dat de exploitatie zal worden teruggedrongen als gevolg van de uitwisseling van goede praktijken voor de bescherming van de slachtoffers en de informatie-uitwisseling over het opvangen van negatieve effecten voor personen die met justitie samenwerken. Er kunnen ook positieve effecten worden verwacht voor het legaliteits- en evenredigheidsbeginsel inzake strafbare feiten en straffen, aangezien de bestraffing van ernstige inbreuken op EU-niveau zou worden vastgesteld.

Belangrijkste nadelen van de voorkeursoptie

- De illegale tewerkstelling van onderdanen van derde landen zou niet worden weggewerkt. Doeltreffendheid op dit gebied hangt in grote mate af van de handhaving, die tot de verantwoordelijkheid van de lidstaten behoort. Zelfs indien de lidstaten verplicht zijn tot handhaving en tot de uitwisseling van goede praktijken, zou de doeltreffendheid van de inspecties nog steeds van de lidstaten afhangen.
- Zuiver economisch beschouwd zouden gevoelige sectoren (hoofdzakelijk bouw, landbouw, huishoudarbeid/schoonmaak en horeca) waarschijnlijk negatieve effecten ondergaan.

- Mogelijke negatieve effecten op illegaal verblijvende onderdanen van derde landen van strengere sancties tegen werkgevers (risico op versterkte exploitatie omdat die werknemers nog verder in de illegaliteit kunnen worden geduwd en hun onderhandelingspositie nog zou worden verzwakt). Die mogelijke negatieve effecten zouden echter kunnen worden gecompenseerd door het afschrikkend effect van met name de voorgestelde strafrechtelijke sancties in gevallen van bijzonder grove exploitatie.
- Wat de fundamentele rechten betreft, bestaan er mogelijke negatieve gevolgen voor de bescherming van persoonsgegevens. In welke mate zich dat effectief zou voordoen, hangt af van de maatregelen die werkgevers en autoriteiten met het oog op de vertrouwelijkheid van die gegevens nemen.