



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 4.6.2004
COM(2004) 412 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE
AAN DE RAAD, HET EUROPEES PARLEMENT,
HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN
HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Studie naar de samenhang tussen legale en illegale migratie

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	3
HOOFDSTUK I – BESTAANDE BELEIDSMOGELIJKHEDEN VOOR LEGALE MIGRATIE	4
1.1 Toelatingsregelingen voor economische migranten.....	4
1.2 Regulering van het aantal economische migranten en voorspelling van de arbeidsmarktbehoefte	5
1.3 Bilaterale arbeidsovereenkomsten	6
1.4 Het gebruik van quota in bilaterale regelingen	8
1.5 Legaliseringsmaatregelen.....	9
HOOFDSTUK 2 – SAMENHANG TUSSEN LEGALE EN ILLEGALE MIGRATIESTROMEN EN BETREKKINGEN MET DERDE LANDEN.....	11
2.1 Het effect van bilaterale arbeidsovereenkomsten op illegale migratiestromen	13
2.2 Het effect van visumbeleid op illegale migratiestromen.....	14
2.3 Het effect van samenwerking met derde landen op illegale migratiestromen	15
HOOFDSTUK 3 – HOE VERDER	16
3.1 Verbetering van overleg en informatie-uitwisseling op EU-niveau	16
3.2 Ontwikkeling van nieuwe beleidsinitiatieven in het kader van het gemeenschappelijk immigratiebeleid	18
3.2.1. Met betrekking tot legale migratie	18
3.2.2. Met betrekking tot illegale migratie	20
3.2.3. Met betrekking tot samenwerking met derde landen	21
CONCLUSIE	22

Inleiding

In deze mededeling worden de resultaten gepresenteerd van een studie naar de samenhang tussen legale en illegale migratie, waartoe de Europese Raad opdracht had gegeven. Voor het eerst is op EU-niveau onderzocht of legale toelatingsmogelijkheden voor migranten een ontmoedigend effect hebben op illegale migratie, en meer in het bijzonder in hoeverre het legale-migratiebeleid invloed heeft op de stromen illegale migranten en op de samenwerking met derde landen in de strijd tegen illegale migratie.

Dit mandaat vloeit voort uit de conclusies van de Europese Raad van Thessaloniki van juni 2003, waarin werd benadrukt dat moet worden gezocht naar *“legale middelen voor derdelanders om naar de Unie te migreren, met inachtneming van de opvangcapaciteit van de lidstaten, binnen het kader van een versterkte samenwerking met de landen van oorsprong”*. In dit verband stelde het Italiaanse voorzitterschap op de informele JBZ-Raad in september 2003 voor om een studie te doen naar een Europees quotasysteem voor legale migratie. Dergelijke quota zouden aan de herkomst- en doorreislanden van de voornaamste legale migratiestromen kunnen worden aangeboden om hun medewerking aan overnameovereenkomsten te verkrijgen. In oktober 2003 breidde de Europese Raad vervolgens de reikwijdte van deze studie uit. Hoewel de Raad erkende dat iedere lidstaat verantwoordelijk is voor het aantal legale immigranten dat hij, overeenkomstig zijn eigen wetgeving en al naar gelang zijn eigen specifieke situatie, met inbegrip van zijn arbeidsmarkt, tot zijn grondgebied toelaat, nam de Europese Raad nota van het initiatief van de Commissie om een studie te verrichten naar het verband tussen legale en illegale migratie en verzocht hij alle lidstaten, toetredende staten en kandidaat-lidstaten om de Commissie daarbij alle medewerking te verlenen.

Vanwege het korte tijdsbestek waarbinnen de studie klaar moest zijn, was externalisering naar onderzoeksinstituten niet mogelijk. Daarom besloot de Commissie zich te beperken tot een ‘fact-finding’-studie en deze uit te voeren in samenwerking met deskundigen uit de lidstaten. De studie is in de eerste plaats gebaseerd op bestaand onderzoek op dit terrein, verder aangevuld met informatie die deze deskundigen hebben verstrekt op twee door de Commissie georganiseerde bijeenkomsten alsmede de antwoorden op een vragenlijst van de Commissie. De vertegenwoordigers van de lidstaten en de nieuwe lidstaten in het Comité voor immigratie en asiel van de Commissie zijn op regelmatige basis bij de werkzaamheden betrokken geweest.

Het eerste hoofdstuk van deze mededeling gaat in op de bestaande beleidsmogelijkheden voor legale arbeidsmigratie, inclusief het gebruik van bilaterale overeenkomsten en – rekening houdend met de oorspronkelijke intentie van het Italiaanse voorzitterschap – het mogelijke gebruik van quota of plafonds in dit verband. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van enkele interessante voorbeelden in de casussen. Het tweede hoofdstuk gaat in op de samenhang tussen legale en illegale migratie en in het bijzonder op samenwerkingsovereenkomsten met derde landen. Tot slot wordt een aantal conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Overigens zij erop gewezen dat er zowel op communautair als op nationaal niveau over het algemeen nauwelijks betrouwbare statistische gegevens voorhanden zijn op dit terrein.

HOOFDSTUK I – BESTAANDE BELEIDSMOGELIJKHEDEN VOOR LEGALE MIGRATIE

1.1 Toelatingsregelingen voor economische migranten

De toelating van onderdanen van derde landen met het oog op tewerkstelling wordt geregeld door de wetgeving van de lidstaten. Het toelatingsbeleid verschilt dus per lidstaat, omdat dit tot stand is gekomen naar aanleiding van diverse migratietrends in de afgelopen decennia. Na de oorlog werd migratie sterk aangemoedigd om tekorten op de arbeidsmarkt aan te vullen. Na de economische recessie in de jaren zeventig en de toenemende illegale immigratie in de jaren tachtig en negentig werd de controle op de toelating echter aangescherpt om de binnenlandse arbeidsmarkt te beschermen. In sommige lidstaten werd de werving van buitenlandse arbeidskrachten bevroren.

Het doel van het huidige beleid en de bestaande procedures is om toegangsroutes te bieden waarmee in de behoeften van de arbeidsmarkt wordt voorzien maar tegelijkertijd de belangen van de binnenlandse beroepsbevolking worden beschermd. Onderdanen van derde landen die in de EU willen werken, moeten aantonen dat zij aan bepaalde criteria voldoen, zoals een baanaanbod, voldoende financiële middelen om in hun onderhoud te voorzien, een ziektekostenverzekering. Soms moeten de werkgevers in de lidstaten werkvergunningen aanvragen namens de derdelanders en moeten zij kunnen aantonen dat de werknemers over capaciteiten beschikken die op de binnenlandse arbeidsmarkt niet te vinden zijn. Sommige lidstaten laten ook zelfstandigen toe, maar ook die moeten aan strenge criteria voldoen, met name aan de voorwaarde dat zij aantoonbaar over voldoende middelen beschikken om zichzelf te onderhouden en dat de activiteit die zij willen uitoefenen van voordeel is voor de betrokken lidstaat. De meeste economische migranten worden in eerste instantie toegelaten op basis van een tijdelijke verblijfsvergunning met een geldigheid van één tot vijf jaar. Deze vergunningen kunnen worden verlengd zolang de betrokkene aan de vereiste voorwaarden blijft voldoen, waarvan de belangrijkste zijn dat hij/zij nog altijd werk heeft en dat er nog altijd behoefte is aan zijn/haar capaciteiten.

Sinds het midden van de jaren negentig zijn er in veel lidstaten nieuwe routes voor economische toelating tot stand gekomen om tekorten op de arbeidsmarkt aan te vullen. In sommige landen zijn versnelde of voorkeursprocedures ingevoerd, vooral bij tekorten aan bepaalde soorten personeel zoals in de gezondheidszorg. Het aantrekken van hoogopgeleide werknemers wordt over het algemeen erkend als een belangrijke manier om de economische groei op peil te houden en knelpunten in de binnenlandse economie te voorkomen. Het blijkt niet altijd mee te vallen om langs deze specifieke routes aan het totale benodigde aantal geschoolde mensen te komen. Daarvoor zijn allerlei redenen, maar het is een feit dat de lidstaten elkaar tot op zekere hoogte beconcurreren bij het aantrekken van specifieke groepen werknemers uit derde landen.

Er is niet alleen vraag naar hooggeschoolde werknemers. Veel lidstaten, in het bijzonder de Zuid-Europese met een kortere geschiedenis als immigratieland, hebben ook behoefte aan laaggeschoolde arbeidskrachten. Zij hebben er veelal voor gekozen de toelating van laaggeschoolde arbeiders te reguleren door het creëren van speciale toelatingsroutes of het sluiten van bilaterale arbeidsovereenkomsten.

Casus: De Duitse ‘Green Card’-regeling

Duitsland heeft in augustus 2000 de zogenoemde ‘**Green Card**’-regeling ingevoerd, specifiek bedoeld om IT-specialisten te werven in verband met het verwachte tekort in eigen land. Op basis van onderzoek van IT-werkgevers en werkgelegenheidsprognoses biedt de regeling de mogelijkheid om tussen 2000 en 2005 maximaal 20.000 IT-specialisten aan te trekken. Betrokkenen mogen maximaal vijf jaar blijven en mogen gedurende die periode hun gezinsleden meebrengen. Eenmaal in het land mogen zij echter geen permanente verblijfsvergunning aanvragen. Aanvragen voor de regeling kunnen hetzij rechtstreeks bij een Duitse onderneming hetzij via een online banenbeurs worden gedaan. Tot nu toe is ongeveer de helft van de 20.000 vergunningen afgegeven.

Casus: Het Britse programma voor hoogopgeleide migranten

Het **Verenigd Koninkrijk** heeft eind januari 2002 het ‘**Highly Skilled Migrant Programme**’ gelanceerd om een individuele toegangsroute te creëren voor hoogopgeleiden met de capaciteiten en ervaring die het Verenigd Koninkrijk nodig heeft om te kunnen concurreren in de wereldeconomie. Gegadigden hoeven niet op voorhand een arbeidscontract te hebben en mogen in eerste instantie een jaar lang naar werk zoeken of als zelfstandige werkzaam zijn. Betrokkenen mogen in het Verenigd Koninkrijk blijven zolang zij economisch actief zijn en kunnen uiteindelijk een permanente verblijfsvergunning aanvragen. De toelating berust op een combinatie van een puntensysteem en immigratiecriteria. Er worden punten toegekend op de volgende vijf terreinen: opleidingskwalificaties, werkervaring, eerdere inkomsten, prestaties op het gekozen vakgebied, en de capaciteiten en prestaties van de partner van de aanvrager. Er is betrekkelijk goed gebruik gemaakt van de regeling.

Overigens is het niet zo dat alle onderdanen van derde landen die tot de arbeidsmarkt worden toegelaten, binnenkomen via de hierboven beschreven selectieve procedures. Slechts in twee lidstaten vormen migranten die worden toegelaten met het oog op tewerkstelling de voornaamste categorie toegelatenen. In alle andere lidstaten hebben de meeste toelatingen betrekking op mensen die in aanmerking komen voor gezinshereniging en mensen met een erkend recht op enige vorm van humanitaire bescherming. In verscheidene lidstaten vormen migranten die worden toegelaten in het kader van gezinshereniging meer dan de helft van alle toegelatenen. Arbeidsmigratie vormt misschien nog geen 15% van het totale aantal toegelaten personen dat feitelijk toegang krijgt tot de arbeidsmarkt.

1.2 Regulering van het aantal economische migranten en voorspelling van de arbeidsmarktbehoefte

De instroom van derdelanders die tot de lidstaten worden toegelaten met het oog op tewerkstelling is sinds het midden van de jaren negentig toegenomen (in Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Zweden met 20%, vanwege een sterke economische groei en tekorten in de hoger geschoolde sectoren). Gegevens over het totale aantal migranten dat tot de EU wordt toegelaten met het oog op tewerkstelling zijn er niet. Hoewel de statistische gegevens over migratiestromen in de EU de afgelopen jaren zijn verbeterd, blijft het meten van de stromen legale migranten lastig vanwege verschillen in bronnen en definities, gegevensverzamelingsmethoden en wetgevingspraktijk in de lidstaten.

De lidstaten hanteren verschillende methoden om te bepalen hoeveel economische migranten zij in een jaar toelaten. Het aantal wordt gewoonlijk gebaseerd op een nationale en/of regionale beoordeling van de behoefte op de arbeidsmarkt. Er zijn lidstaten die met een

quotasysteem werken, maar hoe dit wordt toegepast verschilt per land. Sommige lidstaten stellen een maximum vast voor het totale aantal werknemers uit derde landen dat jaarlijks wordt toegelaten, terwijl andere lidstaten meer specifieke quota vaststellen per sector van de arbeidsmarkt of zelfs voor verschillende soorten werknemers zoals seizoenarbeiders. Weer andere stellen jaarquota vast na onderzoek van de behoeften van de arbeidsmarkt en overleg met vakbonden en werkgeversorganisaties.

In de meeste lidstaten moet eerst de interne arbeidsmarktsituatie grondig worden beoordeeld voordat werknemers uit derde landen worden toegelaten. Dit beginsel van ‘communautaire preferentie’ is expliciet erkend als leidend beginsel voor de selectie van werknemers uit derde landen in de resolutie van de Raad van 20 juni 1994 inzake de beperking van de toelating van onderdanen van derde landen tot het grondgebied van de lidstaten met het oog op tewerkstelling¹. De wijze waarop de lidstaten dit principe in praktijk brengen, verschilt van land tot land.

Algemene werkgelegenheidsprognoses wijzen in de richting van krapte op de arbeidsmarkt in de EU doordat de beroepsbevolking veroudert en na 2010 zal gaan krimpen. Uit onderzoek blijkt ook dat de immigratie voorsnog vermoedelijk niet zal afnemen. In diverse studies is onderzocht of immigratie een oplossing biedt voor deze voorspelde demografische daling. In de mededeling van de Commissie over immigratie, integratie en werkgelegenheid² wordt erkend dat immigratie de komende jaren in toenemende mate nodig zal zijn om in de behoeften van de EU-arbeidsmarkt te voorzien. Tegelijkertijd wordt echter algemeen erkend dat immigratie niet de oplossing is voor de vergrijzing van de bevolking en dat een grotere netto-immigratie beleidsmakers niet zal ontheffen van de noodzaak om structurele en andere wijzigingen door te voeren om de gevolgen van de vergrijzing op te vangen.

In tal van studies is gewezen op de moeilijkheden die zich voordoen bij het afstemmen van de immigratie op de behoeften van de arbeidsmarkt. Ten eerste zijn arbeidsmarktprognoses geenszins onfeilbaar en hoeven ze de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt niet altijd correct te voorspellen. Ten tweede komen de huidige immigratiestromen over het geheel genomen niet overeen met de overheersende vraag naar hooggeschoolde of specifiek opgeleide arbeidskrachten. Hoewel wordt bevestigd dat immigranten in veel lidstaten meestal laaggeschoold werk doen, hangt dit niet noodzakelijkerwijs samen met hun capaciteiten, want sommigen zijn overgekwalificeerd voor hun baan.³ In het verleden is gebleken dat het buitengewoon moeilijk is om zicht te krijgen op de lengte van het verblijf van migranten en op hun geografische en beroepsmatige mobiliteit. Bij arbeidsmarktprognoses moeten ook andere groepen migranten in aanmerking worden genomen waarvoor niet noodzakelijkerwijs selectiviteitscriteria gelden (toelating om redenen van internationale bescherming of gezinshereniging). Tot slot blijkt uit de studie dat er een duidelijke behoefte is aan een beter inburgeringsbeleid om het potentieel van migranten ten volle te benutten.

1.3 Bilaterale arbeidsovereenkomsten

De lidstaten en nieuwe lidstaten hebben allerlei bilaterale arbeidsovereenkomsten gesloten voor de toelating van onderdanen van derde landen. Deze zijn vooral bedoeld om tekorten op

¹ PB C 274 van 19.9.1996, blz. 3.

² Europese Commissie – Mededeling van de Commissie over immigratie, integratie en werkgelegenheid, COM(2003) 336.

³ Europese Commissie – Mededeling van de Commissie over immigratie, integratie en werkgelegenheid, COM(2003) 336.

de arbeidsmarkt in het gastland te verhelpen, maar er zijn ook diverse secundaire motieven voor dergelijke overeenkomsten. Deze kunnen globaal worden omschreven als: het openen van nieuwe migratiekanalen, het verbeteren van de betrekkingen met derde landen, het bevorderen van historische banden en culturele uitwisseling, een betere beheersing van migratiestromen en de bestrijding van illegale migratie. Vaak is sprake van een combinatie van deze factoren.

Tussen de lidstaten is een geografische scheidingslijn te trekken voor wat betreft hun beleid inzake bilaterale overeenkomsten. De **Noord-Europese landen** troffen in de periode na de oorlog in eerste instantie bilaterale regelingen om specifieke tekorten op hun arbeidsmarkt weg te werken – veelal regelingen met Zuid-Europese landen die toen nog niet tot de EU behoorden. Hoewel het hoofdzakelijk om de arbeidsmarkt ging, waren er ook andere motieven, bijvoorbeeld het in stand houden van ‘speciale relaties’ met voormalige koloniën. Veel van deze vroege bilaterale regelingen werden na de jaren zeventig beëindigd vanwege de economische recessie. Bilaterale regelingen van recentere datum zijn doorgaans vooral gericht op de toelating van seizoenarbeiders die voornamelijk komen werken in de landbouw, de bouw, het toerisme en de horeca, waar nog altijd vraag is naar dit soort arbeiders. Sommige van deze nieuwe bilaterale seizoensregelingen zijn opgezet om een legaal alternatief te bieden voor het werken met illegale seizoenarbeiders, met name in de agrarische sector. Bilaterale regelingen zijn ook gebruikt om de betrekkingen met buurlanden te verbeteren, in het bijzonder met de toetredende landen in de jaren negentig, en hebben bijgedragen tot de economische aanpassing van die landen aan de EU. Verder hebben diverse nieuwe lidstaten bilaterale overeenkomsten gesloten met buurstaten in het oosten – met wisselend succes.

De **Zuid-Europese landen** zijn de afgelopen jaren vooral actief geweest in het sluiten van bilaterale overeenkomsten voor de toelating van uitzendkrachten of seizoenarbeiders. Dit had voor een deel te maken met personeelstekorten in bepaalde sectoren in deze landen. Sommige overeenkomsten zijn echter gericht op het bieden van nieuwe legale routes voor economische migratie vanuit belangrijke herkomstlanden van illegale migratie, en op het versterken van het algemene samenwerkingskader met derde landen in de strijd tegen illegale migratie.

Casus: Spanje

Spanje heeft bilaterale overeenkomsten gesloten met zes derde landen⁴, grotendeels belangrijke herkomstlanden van illegale migratiestromen, met als doel om het algemene samenwerkingskader te versterken en om illegale migratie en uitbuiting van werknemers te voorkomen. Op grond van deze overeenkomsten, die berusten op een bepaald standaardmodel, is het mogelijk om vast en seizoensgebonden personeel en stagiairs te werven, gewoonlijk in de leeftijd van 18-35 jaar. De overeenkomsten omvatten ook hoofdstukken over selectieprocedures, arbeidsomstandigheden en sociale rechten, de terugkeer van de migranten, en bepalingen met betrekking tot de bestrijding van illegale migratie en mensensmokkel. Voor seizoenarbeiders gelden speciale bepalingen op grond waarvan zij schriftelijk moeten verklaren dat zij na afloop van hun contract zullen terugkeren naar hun land van herkomst. Verder moeten seizoenarbeiders zich binnen een maand na terugkeer melden op het Spaanse consulaat in hun land van herkomst. De meeste van deze overeenkomsten hebben in de praktijk goed gefunctioneerd, met name met betrekking tot seizoenarbeiders. Het aantal toe te laten werknemers wordt bepaald op basis van quota, die worden vastgesteld per sector van de arbeidsmarkt, en dus niet per nationaliteit.

⁴ Roemenië, Bulgarije, Ecuador, Colombia, Dominicaanse Republiek, Marokko.

De rechten die deze regelingen aan werknemers verlenen, variëren naar gelang van het doel van de overeenkomst en de voorwaarden die het uitzendende en het ontvangende land hebben afgesproken. Meestal hebben toegelaten werknemers recht op dezelfde arbeidsomstandigheden en lonen als de eigen onderdanen. Sommige regelingen omvatten bepalingen die ervoor moeten zorgen dat werknemers aan het einde van hun verblijf terugkeren, bijvoorbeeld door socialezekerheidsbijdragen over te dragen en in sommige gevallen door werkgevers een waarborgsom te laten betalen voor iedere toegelaten werknemer, die alleen restitueerbaar is als de werknemer terugkeert. Seizoenarbeiders hebben geen recht op gezinshereniging, wat ook een middel is om hun terugkeer te bevorderen. Voor veel onderdanen van derde landen is deelname aan bilaterale overeenkomsten gunstig en velen voorzien in hun levensonderhoud door dit op regelmatige basis te doen. De meesten sturen naar schatting minstens 50% van hun verdiensten naar huis. Bilaterale regelingen zijn voor werknemers een aantrekkelijke manier om bij te leren, betere arbeidsomstandigheden te ervaren en harde valuta te verdienen, en daarnaast om het leven in een ander land te leren kennen.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van bilaterale regelingen lijkt te worden verdeeld tussen immigratie- en werkgelegenheidsdepartementen op lokaal, regionaal en nationaal niveau. Vaak is er sprake van een samenwerkingverband tussen allerlei belanghebbenden, zoals vakbonden, werkgevers, arbeidsbureaus en de centrale overheid. In sommige lidstaten zijn regionale overheden steeds actiever geworden in het werven van buitenlandse werknemers. Omdat werknemers die in het kader van de bilaterale regelingen worden toegelaten, veelal worden geworven voor het midden- en kleinbedrijf, bevinden regionale arbeidsbureaus zich in een betere positie om in de specifieke behoeften van de lokale economie te voorzien. Bij reeds lang bestaande regelingen zijn werkgevers en particuliere instanties vaak actief betrokken bij de werving van werknemers. Sommige gastlanden hebben kantoren opgezet in de derde landen om werknemers te rekruteren en zelfs op te leiden. Het komt ook voor dat ondernemingen zich hier zelf mee zijn gaan bezighouden: zij sturen medewerkers naar uitzendende landen om daar arbeidskrachten te werven en op te leiden, zodat die na aankomst in de lidstaat gemakkelijker in het bedrijf integreren.

1.4 Het gebruik van quota in bilaterale regelingen

Diverse lidstaten maken gebruik van quota in bilaterale overeenkomsten, hoewel het aantal toegelaten werknemers varieert naar gelang van het doel van de regeling en het uitzendende land. In overleg met betrokken partijen zoals het bedrijfsleven, werkgevers, vakbonden en arbeidsbureaus stellen regeringen jaarlijks quota vast die zijn afgestemd op de behoeften van de arbeidsmarkt. Gewoonlijk worden quota vastgesteld per arbeidsmarktsector, maar er zijn ook landen die quota specificeren per geografische regio, en soms per land van herkomst. Sommige lidstaten hanteren tamelijk hoge quota voor seizoenarbeiders, omdat het erg moeilijk blijkt om in eigen land werknemers te vinden die bereid zijn het vereiste werk te doen, of om te verhuizen naar dat deel van het land waar zij nodig zijn.

Casus: Italië

Italië heeft een goed ontwikkeld quotasysteem dat sinds 1998 functioneert. Krachtens de destijds ingevoerde wetgeving moet de regering jaarlijks een decreet uitvaardigen waarin de quota worden gespecificeerd en uitgesplitst per regio en per sector van de arbeidsmarkt. De quota worden vastgesteld na overeenstemming tussen een aantal verschillende instanties, waaronder het Ministerie van Arbeid, lokale en regionale bureaus, vakbonden en werkgevers. De totale aantallen worden geschat op basis van lokale werkgelegenheidscijfers. In het decreet worden ook ‘voorrechtquota’ opgenomen met plafonds voor het aantal werknemers uit specifieke derde landen⁵. Deze quota tellen in sommige opzichten niet mee in de arbeidsmarktberoekeeningen en ze worden zodanig laag gehouden dat ze gemakkelijk in de arbeidsmarkt kunnen worden opgenomen (tot maximaal 3000 werknemers per land per jaar). Deze quota worden aan derde landen aangeboden in ruil voor hun medewerking op het gebied van terug- en overname en de aanpak van illegale migratiestromen. Deze quota kunnen worden verlaagd als men van mening is dat het derde land geen volledige medewerking verleent. Dit is in 2001 bijvoorbeeld gebeurd met het quotum voor Marokko.

Meerdere lidstaten staan kritisch tegenover het aanbieden van bilaterale arbeidsquota als prikkel voor betere samenwerking met derde landen bij de bestrijding van illegale migratie, vanwege de inflexibiliteit die dit met zich mee kan brengen. Gevreesd wordt dat quotagebonden bilaterale overeenkomsten tot gevolg hebben dat staten minder goed kunnen inspelen op de behoeften van de arbeidsmarkt. Het kan weliswaar aanvaardbaar zijn om quota te verlagen bij wijze van sanctie als een derde land niet meewerkt, maar het zou moeilijk kunnen blijken om ditzelfde te doen om politieke en/of arbeidsmarktgebonden redenen. Een andere factor die meespeelt is het potentiële discriminerende effect van preferentiële quota op landen waarmee dergelijke overeenkomsten niet zijn gesloten. Terwijl zulke regelingen zijn bedoeld om de samenwerking met bepaalde derde landen te bevorderen, kan dit voor landen die niet dezelfde behandeling krijgen aangeboden, reden zijn om de samenwerking met de EU te frustreren. Men zou dus kunnen zeggen dat preferentiële quota op de korte termijn de samenwerking met bepaalde derde landen kunnen bevorderen, maar op de lange termijn het risico in zich dragen dat ze de samenwerking met andere derde landen belemmeren.

1.5 Legaliseringsmaatregelen

Het feit dat er veel onderdanen van derde landen illegaal in Europa verblijven en werken en dat sommige lidstaten programma's opzetten om hen te legaliseren, bewijst de beperkingen van de bestaande maatregelen om de huidige legale immigratiekanalen te beheersen. Zonder tot de gebruikelijke doelstellingen van het immigratiebeleid te behoren, beginnen legalisering in de lidstaten toch deel uit te maken van de vaste praktijk. Sinds de jaren zeventig zijn er meer dan 26 legaliseringsoperaties uitgevoerd. De lidstaten verschillen nogal voor wat betreft de toepassing van en de motieven voor legalisering; in sommige lidstaten is er nog nooit gebruik van gemaakt, terwijl het in andere een vaker voorkomend verschijnsel is. Sinds het midden van de jaren negentig is de frequentie van legaliseringsoperaties sterk toegenomen. De nieuwe lidstaten zijn over het algemeen betrekkelijk nieuwe immigratielanden en hebben, behalve in individuele gevallen, geen legalisering uitgevoerd. Het is zinvol om onderscheid te maken tussen tijdelijke legalisering, waarbij een verblijfsvergunning met een beperkte geldigheidsduur wordt verleend die alleen verlengbaar is als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, en definitieve legalisering, waarbij

⁵ Albanië, Tunesië, Marokko, Egypte, Nigeria, Moldavië, Sri Lanka, Bangladesh, Pakistan.

migranten een permanente verblijfsstatus krijgen. In de meeste gevallen verlenen de lidstaten verlengbare tijdelijke vergunningen, hetgeen betekent dat de houders ervan in hun illegale status kunnen terugvallen als zij niet meer aan de voorwaarden voor de vergunning voldoen. Dit kan tot gevolg hebben dat sommige migranten bij latere legaliseringsprogramma's nogmaals worden gelegaliseerd.

Casus: België

België heeft twee grootschalige legaliseringsprogramma's uitgevoerd, in 1974 en in 1999. De legalisering van 1999 moest in één keer een einde maken aan de marginalisering van mensen die weliswaar illegaal waren maar toch in het Belgische economische en sociale leven waren geïntegreerd. Andere belangrijke motieven waren om de sociale samenhang te verbeteren en om op te treden tegen criminele netwerken die illegale migranten uitbuiten. In de praktijk kon de overheid op deze manier de volgende groepen legaliseren: mensen die om medische redenen niet konden worden teruggestuurd, mensen die al lange tijd illegaal in België woonden en goed ingeburgerd waren, en mensen die al meer dan drie jaar op een beslissing over een asielaanvraag wachtten. Betrokkenen kregen drie weken de tijd om hun aanvraag in te dienen. Gedurende die periode stelde België tijdelijk weer grenscontroles in om een toevloed van illegale migranten vanuit de aangrenzende lidstaten te voorkomen.

Er werden meer dan 37.146 legaliseringsaanvragen ingediend die in totaal betrekking hadden op ruim 50.000 personen. Hiervan werd 80% goedgekeurd. Uit voorlopige evaluaties van het legaliseringsprogramma blijkt dat de stroom illegale migranten na de maatregel feitelijk toenam; de maatregel lijkt inderdaad aan potentiële illegale migranten het verkeerde signaal te hebben afgegeven dat ze uiteindelijk zouden mogen blijven. De toename van het aantal gezinsherenigingsaanvragen in de jaren erna (van 2122 in 1999 naar 4500 in 2003) wordt gezien als een gevolg van de legalisering.

De meeste lidstaten erkennen dat legalisering van bepaalde personen die niet aan de normale criteria voor een verblijfsvergunning voldoen, om pragmatische redenen noodzakelijk kan zijn. Door middel van legaliseringsoperaties willen regeringen dergelijke migranten in de samenleving integreren in plaats van hen in de marge van de samenleving te laten bestaan, waar ze gemakkelijk uitgebuit kunnen worden. Er zijn ook landen die weigeren om legalisering uit te voeren, behalve in individuele, uitzonderlijke gevallen. Zij geven de voorkeur aan legalisering om humanitaire of beschermingsgerichte redenen, bedoeld om verblijfsrecht te verlenen aan specifieke groepen personen die geen recht hebben op internationale bescherming maar desondanks niet kunnen worden teruggestuurd naar hun land van herkomst. Dit soort legalisering is vaak gekoppeld aan het asielbeleid. Sommige lidstaten hebben gerichte legaliseringsprogramma's van dit type uitgevoerd voor groepen asielzoekers die al lange tijd op hun grondgebied aanwezig waren en afkomstig waren uit landen van waaruit een grote stroom migranten naar de betrokken lidstaat was gekomen (bijvoorbeeld mensen die het conflict in het voormalige Joegoslavië waren ontvlucht).

Andere lidstaten zijn bereid tot **'fait accompli'-legalisering**. Sommige hebben een dergelijke maatregel eenmalig doorgevoerd, andere hebben dat vaker moeten doen. 'Fait accompli'-programma's betreffen de legalisering van illegale migranten, gewoonlijk mensen die reeds illegaal aan het werk zijn. Het feit dat dergelijke legalisering nodig zijn, wijst op het bestaan van een dynamische zwarte economie in veel lidstaten. Voor een deel spelen hier economische motieven mee. In één lidstaat werden dit soort legalisering feitelijk bewerkstelligd door werkgevers, die erkenden dat bepaalde sectoren – vooral de huishoudelijke dienstverlening – afhankelijk waren geworden van illegale arbeidskrachten en

dat deze beter in de formele economie konden worden opgenomen. De ontwikkeling van deze sector is kenmerkend voor nieuwe arbeidsmarktmogelijkheden die samenhangen met de vergrijzing en de nieuwe zorgbehoefte onder ouderen. Grootschalige legalisering hebben gevolgen voor allerlei onderdelen van de samenleving omdat de overheid steun voor de maatregelen moet zien te verwerven onder de voornaamste actoren, bijv. werkgevers en vakbonden, en tegelijkertijd verdere maatregelen tegen illegale migratie moet invoeren om de steun van het publiek te behouden.

In de studie is gekeken naar het **effect van legaliseringsprogramma's**, niet alleen voor de betrokken migranten, maar ook voor de overheid. Ten eerste bieden deze programma's de overheid de gelegenheid om beter zicht te krijgen op al degenen die op hun grondgebied aanwezig zijn. Daarnaast dienen deze programma's om illegale arbeid aan te pakken en de overheidsinkomsten uit belastingen en socialezekerheidsbijdragen te verhogen; ze bieden illegale werknemers immers toegang tot de reguliere arbeidsmarkt, althans als betrokkenen erin slagen dergelijk werk te behouden of te vinden. Er zijn echter vraagtekens geplaatst bij de doeltreffendheid van legalisering om de omvang van de niet-gereguleerde arbeidsmarkt terug te dringen. Aan de andere kant gelooft men dat legalisering in zekere zin de illegale migratie aanmoedigen. Dat is de ervaring van lidstaten die grootschalige legaliseringsprogramma's hebben uitgevoerd. Dergelijke maatregelen lijken zichzelf in stand te houden in die zin dat er na enkele jaren vaak alweer nieuwe grootschalige maatregelen nodig zijn – volgens een studie naar legaliseringsprogramma's in acht lidstaten gemiddeld elke 6,5 jaar. Dit duidt erop dat immigratie een hardnekkig verschijnsel is en dat bepaalde 'voorraden' illegale migranten voortdurend worden aangevuld.

HOOFDSTUK 2 – SAMENHANG TUSSEN LEGALE EN ILLEGALE MIGRATIESTROMEN EN BETREKKINGEN MET DERDE LANDEN

Er zijn allerlei vormen van illegale migratie. Sommige migranten komen een lidstaat illegaal binnen over land, over zee of door de lucht. Sommigen gebruiken valse of vervalste documenten, anderen proberen binnen te komen op individuele basis dan wel via criminele netwerken, die met name actief zijn in de twee meest kwalijke vormen van illegale immigratie, namelijk mensensmokkel uit niet-humanitaire overwegingen en uitbuiting van buitenlanders in de vorm van mensenhandel. Een aanzienlijk deel van de illegalen komt legaal binnen met een geldig visum of krachtens een visumvrije regeling maar blijft langer dan toegestaan ('overstay') of wijzigt het verblijfsdoel zonder goedkeuring van de autoriteiten. Er zijn ook mensen, zoals afgewezen asielzoekers, die illegaal worden wanneer zij het land niet verlaten nadat ze zijn uitgeprocedeerd.

De problemen die optreden bij het bepalen van de omvang en de kenmerken van migrantenpopulaties en geregistreerde migrantenstromen, zowel legale als illegale, zijn uitvoerig gedocumenteerd. Omdat illegale migranten zich niet bekendmaken bij de autoriteiten, is het per definitie moeilijk om een duidelijk beeld te krijgen van de omvang van de illegale migratie in de lidstaten van de Europese Unie. Schattingen van illegale migratiestromen kunnen alleen worden gemaakt op basis van bestaande indicatoren die met het verschijnsel samenhangen, zoals aantallen aan de grens geweigerde personen, uitzettingen, aanhoudingen van illegale migranten aan de grens of in het land, afgewezen verzoeken om asiel of andere vormen van internationale bescherming, of aanvragen voor nationale legaliseringsprocedures. Het aanzienlijke aantal mensen dat geen enkele vorm van internationale bescherming aanvraagt, hetzij omdat ze legaal zijn binnengekomen hetzij omdat ze langer blijven dan toegestaan, moet hierbij worden opgeteld. Op basis van deze

indicatoren wordt de jaarlijkse instroom van illegale migranten naar de EU geschat op een getal van meer dan zes cijfers. Precieze cijfers zijn niet als betrouwbaar te beschouwen. Bovendien dragen dergelijke ramingen niet bij tot meer inzicht in de complexe illegale-migratieproblematiek en kunnen ze verkeerd worden geïnterpreteerd. Niettemin gaat men ervan uit dat illegale migratie op significante schaal voorkomt en staat de terugdringing van illegale migratie hoog op de politieke agenda, zowel op nationaal als op EU-niveau. Om dit verschijnsel met de juiste beleidsoplossingen te kunnen bestrijden is het daarom belangrijk om te weten om wat voor mensen het gaat en waarom zij naar de EU komen.

Naar **het profiel van illegale migranten** is niet veel onderzoek gedaan. Er zijn echter aanwijzingen dat de grootste groep illegalen bestaat uit mannen in de leeftijd van 20 tot 30 jaar: jong, mobiel en bereid om risico's te nemen. Er is een toename te zien in het aantal jonge vrouwelijke migranten en in veel geringere mate in het aantal ouderen van beide geslachten. Uit bepaalde gegevens in de lidstaten komt naar voren dat illegale migranten over het algemeen laag opgeleid zijn en daarom meestal niet aansluiten bij de tekorten op de reguliere arbeidsmarkt. Uit ander onderzoek blijkt echter dat een toenemend aantal illegale migranten wel goed opgeleid is en voor migratie kiest omdat ze op zoek zijn naar een beter leven. Gewoonlijk ligt er een **hele reeks motieven** ten grondslag aan het besluit om naar de EU te komen; economische overwegingen zijn beslist niet de enige factoren. Migratiebeslissingen berusten op de individuele beoordeling van een aantal push-factoren zoals werkloosheid of aanhoudend lage lonen, natuurrampen of ecologische verwoesting, en pull-factoren zoals een informele sector en werkgelegenheid met hogere lonen, politieke stabiliteit, handhaving van de rechtsstaat en daadwerkelijke bescherming van de mensenrechten, andere omstandigheden op de arbeidsmarkt. Illegale migranten nemen hun beslissingen ondanks een aantal afschrikkende factoren, zoals de hoge kosten van tussenpersonen en de kans om te worden onderschept en vervolgd door de grensautoriteiten.

Eenmaal in de EU vinden veel illegale migranten werk in de zwarte economie. Dit geeft aan dat er een duidelijk verband is tussen illegale migranten en de niet-gereguleerde arbeidsmarkt. Binnen de EU wordt de schaduw economie geraamd op tussen de 7% en 16% van het BBP van de EU⁶, hoewel deze geenszins volledig uit illegale migranten bestaat. Om in hun onderhoud te voorzien doen illegale migranten hoofdzakelijk laaggeschoold werk, onder meer in de bouw, de landbouw, de horeca of de schoonmaak- en huishoudelijke branche. Vaak worden ze ingezet voor zogenaamde 3D-banen (dirty, dangerous and demanding), die bij de binnenlandse beroepsbevolking niet erg in trek zijn. Dat illegale migranten veelal laaggeschoold zwart werk doen, komt niet alleen doordat zij niet over de juiste status, kwalificaties of vereiste taalkennis beschikken voor andere banen. Voor geschoolde illegale migranten kan het moeilijk zijn om werk te vinden in de sector waarvoor ze zijn opgeleid, niet alleen omdat zij de benodigde werkvergunningen missen, maar ook omdat hun kwalificaties in de EU niet worden erkend. Bij gebrek aan de juiste papieren doen deze mensen illegaal laaggeschoold werk in een lidstaat, en vaak verdienen ze daarmee veel meer dan met hun geschoolde functie in hun land van herkomst.

⁶ Resolutie van de Raad over het omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid, oktober 2003.

2.1 Het effect van bilaterale arbeidsovereenkomsten op illegale migratiestromen

Om te beginnen is het van belang om onderscheid te maken tussen bilaterale regelingen voor seizoenarbeiders en regelingen voor uitzendkrachten of vaste medewerkers. Veel van de vroege toelatingsregelingen voor laatstgenoemden hingen overwegend samen met tekorten op de arbeidsmarkt. Volgens sommige lidstaten hebben deze regelingen de migratiedruk doen toenemen doordat veel van de toegelaten personen bleven en vervolgens een verzoek om gezinshereniging indienden.

Lidstaten die bilaterale regelingen hebben getroffen die mede waren bedoeld om de illegale migratie terug te dringen, beoordelen de effecten daarvan verschillend. De meeste zien geen direct verband tussen de invoering van bilaterale regelingen en een verminderde toestroom van illegalen. Veel landen vinden het moeilijk om het effect van bilaterale overeenkomsten op illegale migratiestromen vast te stellen, omdat er vaak nog tal van andere factoren in het spel zijn die bijdragen tot een afname van de illegale migratie. In een aantal lidstaten zijn bilaterale regelingen nog maar relatief kort geleden geïntroduceerd, zodat het nog te vroeg is om te kunnen beoordelen of deze een blijvend effect hebben gehad op de terugdringing van de illegale migratie. Volgens sommige lidstaten heeft het sluiten van bilaterale overeenkomsten op zichzelf de illegale migratie niet teruggedrongen, maar heeft het wel geholpen om de samenwerking met derde landen ten aanzien van migratiekwesties in het algemeen op gang te brengen.

Slechts één lidstaat is van mening dat bilaterale afspraken een direct reducerend effect hebben gehad op de illegale migratie. In dit geval is het effect echter niet uitsluitend toe te schrijven aan de bilaterale regelingen in kwestie. Deze werden namelijk aangeboden om derde landen te prikkelen om overnameovereenkomsten te ondertekenen, en maakten deel uit van een pakket maatregelen – waaronder ook financiële bijstand, politiesamenwerking, scholing en capaciteitsopbouw – om de samenwerking met derde landen te bevorderen. Bovendien was in de periode waarin de afname van de illegale migratie plaatsvond, het algemene beeld dat de illegale migratie naar de EU over het geheel genomen afnam.

Men zal moeten erkennen dat er altijd sprake zal zijn van enige illegale migratie, welke legale kanalen men ook aanbiedt, omdat er altijd bepaalde pull- of push-factoren zullen zijn die daar niet door worden beïnvloed. Sommige migranten die naar de EU willen komen, zullen niet in aanmerking komen voor deelname aan dergelijke regelingen, of de capaciteit van de regelingen kan ontoereikend zijn om alle gegadigden te laten deelnemen. Verder zijn de redenen waarom migranten besluiten naar de EU te komen zoals gezegd complex en niet uitsluitend van economische aard. Sommige migranten die illegaal in een lidstaat verblijven, hebben hun land verlaten vanwege oorlog of instabiliteit in hun land van herkomst, maar komen individueel niet in aanmerking voor humanitaire bescherming.

Kortom, het effect van bilaterale arbeidsovereenkomsten op illegale migratiestromen hangt tot op zekere hoogte af van de motieven achter de regeling. Zelfs voor regelingen die primair tot doel hebben de illegale migratie terug te dringen, is het niet mogelijk om het effect ervan met zekerheid vast te stellen, gezien de vele andere factoren die meespelen.

2.2 Het effect van visumbeleid op illegale migratiestromen

Afgezien van bilaterale arbeidsovereenkomsten hebben de meeste lidstaten en nieuwe lidstaten maar beperkt ervaring met het gebruik van legale-migratiemaatregelen om de illegale migratie terug te dringen. Een van de manieren waarop migrantenstromen van oudsher worden gereguleerd, is door middel van het visumbeleid. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam (1999) ligt de bevoegdheid voor het visumbeleid van de lidstaten (uitgezonderd het Verenigd Koninkrijk en Ierland) bij de Gemeenschap. Dit houdt onder meer in dat er lijsten worden vastgesteld van landen waarvan de onderdanen zijn onderworpen aan dan wel zijn vrijgesteld van de visumplicht⁷. Besluiten hierover worden genomen aan de hand van *“een beoordeling per geval van een aantal criteria die in het bijzonder verband houden met illegale migratie, openbare orde en veiligheid en de externe betrekkingen van de EU met de derde landen, waarbij tevens rekening wordt gehouden met regionale samenhang en wederkerigheid”*.

De Raad kan, op voorstel van de Commissie en na raadpleging van het Europees Parlement, met gekwalificeerde meerderheid van stemmen een besluit nemen over wijziging van deze lijsten. Sinds de vaststelling van de lijsten zijn slechts enkele landen verplaatst van de ene naar de andere lijst. In 2000 stelde de Commissie voor om Bulgarije en Roemenië over te brengen van de negatieve naar de positieve lijst, met het oog op de nauwere banden met deze landen en het vrije verkeer van personen. Na bestudering van twee gedetailleerde rapporten over de getroffen maatregelen tegen illegale migratie, de grenscontroles en het visumbeleid ging de Raad hier in maart 2001 mee akkoord. De visumbependingen werden met ingang van januari 2002 opgeheven.

In maart 2003 besloot de Raad⁸ om Ecuador over te brengen van de positieve lijst naar de lijst van derde landen waarvan de onderdanen bij overschrijding van de buitengrenzen in het bezit van een visum moeten zijn. Dit besluit was primair gebaseerd op overwegingen die verband hielden met bewezen risico's van illegale immigratie, onderbouwd met cijfers en statistieken van een aantal lidstaten. Omdat de inwerkingtreding nog zo kort geleden is, is het effect van dit besluit nog niet geëvalueerd. Een dergelijke evaluatie is wel essentieel en kan wellicht bevestigen of er al dan niet een direct verband is tussen de toepassing van de visumplicht en een daling van de illegale migratie. Daarentegen lijkt het nogal lastig om een verband aan te tonen tussen het opheffen van de visumplicht en een daaropvolgende toename van de illegale migratie. De ervaringen lopen uiteen en het lijkt erop dat er diverse andere factoren mee kunnen gaan spelen die de migratie juist wel of juist niet doen toenemen.

Wat het visumbeleid van derde landen betreft, is vooral de wijziging in het visumbeleid van Bosnië-Herzegovina een opmerkelijk voorbeeld. Bosnië-Herzegovina was een belangrijk land van doorreis voor illegale migranten naar de EU. Toen de overheid echter de visumplicht instelde voor Iraanse en Turkse staatsburgers, leidde dit tot een duidelijke daling van het aantal migranten uit deze landen die via Bosnië-Herzegovina illegaal de EU bereikten.

⁷ Verordening (EG) nr. 539/2001 van de Raad.

⁸ Verordening (EG) nr. 453/2003 van de Raad van 6.3.2003, PB L 69 van 13.3.2003.

2.3 Het effect van samenwerking met derde landen op illegale migratiestromen

De Europese Raad van Tampere en diverse volgende Europese Raden hebben nadrukkelijk gewezen op de behoefte aan een allesomvattende benadering van migratie, waarin ook aandacht is voor de mensenrechten en voor politieke en ontwikkelingsgebonden problemen in de landen en gebieden van herkomst en doorreis. Partnerschappen met derde landen worden beschouwd als een van de voorwaarden voor het succes van een dergelijk beleid. Sinds Tampere heeft de Commissie concrete stappen gezet om het migratiebeleid te integreren in het externe beleid en de externe programma's van de EU. In de mededeling over de integratie van migratievraagstukken in de betrekkingen met ontwikkelingslanden⁹ worden de mogelijkheden van meer synergie tussen het migratie- en het ontwikkelingsbeleid benadrukt. De Europese Raden van Sevilla en Thessaloniki hebben beide specifiek aandacht besteed aan de inspanningen die derde landen zouden moeten leveren om illegale migratie tegen te gaan. De Raad Algemene Zaken van 8 december 2003 heeft een mechanisme ingesteld voor het volgen en evalueren van derde landen in dit opzicht. De Commissie is verzocht om jaarlijks verslag uit te brengen over de samenwerking met derde landen. Het eerste verslag, dat eind 2004 wordt verwacht, zal een overzicht bevatten van de inspanningen van derde landen ter bestrijding van illegale migratie en van de technische en financiële steun die door de EU en de lidstaten wordt verstrekt.

De medewerking van derde landen is cruciaal om de illegale migratie terug te kunnen dringen. Daarom is het van belang om na te gaan welk effect de diverse maatregelen en prikkels hebben gehad. De lidstaten en nieuwe lidstaten lijken slechts beperkte ervaring te hebben met informele middelen om de samenwerking met derde landen op dit gebied te verbeteren. Sommige lidstaten werken liever met politiesamenwerkings- of grensbewakingsovereenkomsten waarin een element van terug- en overname is opgenomen, dan met formele overnameovereenkomsten. Via dergelijke overeenkomsten hebben lidstaten zinvolle mechanismen voor informatie-uitwisseling en gezamenlijke opleiding kunnen ontwikkelen zonder dat er prikkels nodig zijn geweest. Zulke overeenkomsten omvatten vaak technische ondersteuning, die op praktisch niveau zeer nuttig is gebleken. Andere lidstaten werken informeel samen met transitlanden om specifieke stromen vanuit derde landen aan te pakken zonder formele overnameovereenkomsten te sluiten. Dergelijke ad-hocsamenwerking kan gunstige resultaten opleveren bij de aanpak van specifieke stromen vanuit landen die misschien niet graag formele overnameovereenkomsten ondertekenen. De lidstaten en nieuwe lidstaten zijn ook actief geweest in het sluiten van zowel formele als informele overnameovereenkomsten met derde landen om het terugkeerproces te bevorderen. Bij formele nationale overnameonderhandelingen zijn de lidstaten niet bereid om derde landen bepaalde prikkels te bieden om tot een overeenkomst te komen, omdat derde landen de internationale verplichting hebben om hun eigen onderdanen terug te nemen. Sommige lidstaten zijn daartoe echter wel bereid indien de overeenkomsten betrekking hebben op de overname van zowel eigen onderdanen als onderdanen van derde landen, omdat men erkent dat overnameovereenkomsten over het algemeen gunstiger zijn voor de lidstaten dan voor de derde landen. De diverse soorten prikkels omvatten technische ondersteuning en bijstand, scholing van grensbewakers, politiesamenwerking en de levering van technologie en apparatuur – allemaal voorzieningen die de derde landen helpen om de migratiestromen beter te beheersen. Dergelijke prikkels worden gewoonlijk niet in de tekst van de overnameovereenkomsten zelf vermeld om te voorkomen dat de uitvoering van de

⁹ COM(2002) 703 van 3.12.2002.

overeenkomsten afhankelijk wordt van de prikkels. Eén lidstaat heeft bilaterale arbeidsquota aangeboden aan derde landen. Het effect van dat beleid is reeds in paragraaf 1.4 besproken.

Gezien de huidige onderhandelings situatie zou een andere benadering van prikkels voor de ondertekening van overnameovereenkomsten met de Gemeenschap nodig kunnen zijn. Bij onderhandelingen hierover vragen derde landen onder meer om betere inburgering van hun onderdanen in de Europese lidstaten, opheffing van de visumplicht, uitzonderingen op de visumplicht voor bepaalde groepen personen, quota voor vaste arbeidskrachten of seizoenarbeiders. Prikkels die tot nu toe zijn aangeboden in het kader van overeenkomsten met de Gemeenschap omvatten uitzonderingen op de visumplicht, samenwerking op het gebied van wetshandhaving en financiële en technische ondersteuning. Wat deze prikkels hebben opgeleverd zal gedetailleerd worden besproken in het binnenkort te verschijnen verslag van de Commissie over de prioriteiten voor de succesvolle ontwikkeling van een gemeenschappelijk overnamebeleid. Het is echter duidelijk dat er een flexibele reeks prikkels nodig zal zijn om toekomstige overeenkomsten veilig te stellen.

In toenemende mate worden ook de buurlanden van de EU geconfronteerd met migratieproblemen. De aanwezigheid van een almaar groeiende buitenlandse bevolking kan sociale spanningen veroorzaken in deze landen, zodat de ontvangende landen zich genoodzaakt zien om nog meer moeite te doen om de migratie te beheersen. **Transitmigratie en het probleem dat buurlanden ook landen van bestemming worden** zijn onderwerp van besprekingen tussen de EU en de betrokken derde landen. Via de relevante communautaire instrumenten (TACIS, MEDA, ENEAS) blijft de EU technische en financiële steun bieden om deze landen te helpen met de aanpak van migratie, inclusief een doeltreffend en preventief beleid tegen illegale migratie. Daarnaast zal migratie behoren tot de prioritaire samenwerkingsgebieden in het nieuwe nabuurschapsinstrument dat momenteel door de Commissie wordt ontwikkeld ter bevordering van grensoverschrijdende samenwerking. Sommige aangrenzende landen hebben actieplannen ontwikkeld die speciaal zijn gericht op illegale migratie en de EU is bereid om de uitvoering daarvan te ondersteunen.

HOOFDSTUK 3 – HOE VERDER

3.1 Verbetering van overleg en informatie-uitwisseling op EU-niveau

Uit de studie komt een duidelijk **gebrek aan betrouwbare en vergelijkbare gegevens op EU-niveau** naar voren. Er worden reeds maatregelen getroffen om de verzameling en analyse van communautaire statistieken te verbeteren. De Commissie gaat nu ook jaarlijks een statistisch verslag over migratie opstellen, met inbegrip van een statistische analyse van de voornaamste migratietrends in de lidstaten. Op basis van het actieplan voor communautaire statistieken over migratie¹⁰ zal in juni 2004 een voorstel voor een EU-verordening betreffende de verzameling van communautaire statistieken over migratie, burgerschap en asiel worden gepresenteerd, later gevolgd door een reeks uitvoeringsmaatregelen.

¹⁰ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement met het oog op de presentatie van een actieplan voor de verzameling en analyse van communautaire statistieken over migratie. COM(2003) 179.

De bevindingen van de studie illustreren dat het nodig is om **intensiever en gericht gebruik te maken van overleg en informatie-uitwisseling** op bepaalde terreinen die een aanzienlijke invloed hebben op diverse lidstaten of op de EU als geheel. In haar mededeling over een communautair immigratiebeleid¹¹ van november 2000 heeft de Commissie een voorstel gedaan om in deze behoefte te voorzien, dat zij nader heeft uitgewerkt in twee mededelingen van 2001¹². In 2001 drong de Europese Raad van Laken expliciet aan op betere informatie-uitwisseling op het gebied van immigratie en asiel. Naar aanleiding daarvan heeft de Commissie in 2002 een deskundigengroep ingesteld, bekend als het ‘Comité voor immigratie en asiel’, die leiding moest geven aan een communicatie- en overlegprocedure om te komen tot een uitwisseling van goede praktijken en tot meer convergentie van het asiel- en immigratiebeleid. Inmiddels komt dit Comité regelmatig bijeen.

In aanvulling op het bovenstaande is het Europees Migratienetwerk opgericht, dat een systematische basis moet opbouwen voor het volgen en analyseren van het multidimensionale verschijnsel van migratie en asiel door het bestuderen van allerlei dimensies daarvan – politieke, juridische, demografische, economische, sociale – en door het vaststellen van de voornaamste oorzaken. De beschikbaar gemaakte of verwerkte informatie moet de Gemeenschap en de lidstaten helpen zich een totaalbeeld van de migratie- en asielsituatie te vormen bij het ontwikkelen van beleid, het nemen van besluiten of het doorvoeren van maatregelen op hun respectieve competentiegebieden. Het eerste proefproject werd in juni 2003 goedgekeurd door de Europese Raad van Thessaloniki. Na de evaluatie daarvan in de loop van 2004 zal de Commissie onderzoeken of het mogelijk is een permanente structuur met een passende rechtsgrondslag op te zetten, waarbij rekening zal worden gehouden met een parallel initiatief dat momenteel bij de Raad van Europa wordt onderzocht.

Er zijn nog andere stappen gezet om de uitwisseling van informatie op specifieke terreinen te verbeteren, met name de oprichting van een netwerk van nationale contactpunten voor integratie. De Europese Raad van Thessaloniki heeft dit initiatief goedgekeurd en heeft benadrukt hoe belangrijk het is dat samenwerking en informatie-uitwisseling zich ontwikkelen binnen het kader van dit netwerk, vooral ter versterking van de coördinatie van het relevante beleid op nationaal en Europees niveau. Kort daarna zijn de nationale contactpunten het eens geworden over een intensief werkprogramma voor de uitwisseling van informatie en goede praktijken op drie beleidsterreinen, namelijk introductieprogramma’s voor nieuwe immigranten, taalcursussen en de deelname van immigranten aan het burgerlijke, culturele en politieke leven. Zij hebben besloten een integratiehandboek voor praktijkdeskundigen en beleidsmakers samen te stellen. Deze ontwikkelingen zullen worden belicht in het eerste jaarverslag over immigratie en integratie waar de Commissie momenteel aan werkt.

Ook zijn er maatregelen getroffen om de informatie-uitwisseling op het gebied van illegale immigratie te verbeteren. Deze initiatieven spitsen zich toe op de uitwisseling van operationele informatie binnen het kader van de ad-hocwerkgroep CIREFI van de Raad. Er is een waarschuwingssysteem opgezet voor de uitwisseling van informatie over clandestiene immigratie en de routes die door mensensmokkelaars worden gebruikt. Dit systeem zal worden gemoderniseerd door de totstandbrenging van een “beveiligd, op internet gebaseerd informatie- en coördinatienetwerk voor migratiebeheersdiensten”¹³.

¹¹ COM(2000) 757 def. van 22.11.2000.

¹² COM(2001) 387 def. en COM(2001) 710 def.

¹³ COM(2003) 727 def. van 25.11.2003.

De Commissie wil de informatie-uitwisseling en het overleg volgens de hierboven genoemde prioriteiten verbeteren binnen het kader van het Comité voor immigratie en asiel. In een later stadium – als er meer ervaring is met deze procedure – zal worden bekeken of het zinvol is om een concrete rechtsgrondslag voor te stellen om de werking ervan te formaliseren en te zorgen voor samenhang en complementariteit tussen de verschillende forums.

3.2 Ontwikkeling van nieuwe beleidsinitiatieven in het kader van het gemeenschappelijk immigratiebeleid

3.2.1. Met betrekking tot legale migratie

Alle lidstaten hebben bepaalde kanalen voor de **toelating van arbeidsmigranten**, in het bijzonder voor derdelanders met specifieke capaciteiten. De meeste lidstaten kampen met tekorten aan geschoolde arbeidskrachten en zetten daarom specifieke wervingsprogramma's op (zie de casussen over Duitsland en het Verenigd Koninkrijk). Tot op zekere hoogte beconcurreren deze lidstaten elkaar bij het aantrekken van geschikte arbeidskrachten uit derde landen. Vanwege het effect van de bevolkingsafname en de vergrijzing verwacht de Commissie dat de werving van werknemers uit derde landen en de immigratie om economische redenen naar de EU zullen aanhouden en toenemen. Tegelijkertijd vragen derde landen regelmatig om meer legale migratiekanalen. Desondanks kreeg het in 2001 ingediende voorstel voor een EU-richtlijn over dit onderwerp¹⁴ geen steun van de Raad. Daarom moet een aantal fundamentele vragen worden beantwoord om erachter te komen of de toelating van economische migranten op EU-niveau moet worden geregeld of niet. Kwesties die verheldering behoeven zijn onder meer de beoogde mate van harmonisatie, de reikwijdte van het voorstel en de vraag of het beginsel van communautaire preferentie voor de binnenlandse arbeidsmarkt moet worden gehandhaafd. Wat de Commissie betreft moet bij de beantwoording van deze vragen worden uitgegaan van twee basisprincipes: ten eerste de ontwerpgrondwet, die de Europese bevoegdheid voor het migratiebeleid bevestigt maar de vaststelling van het aantal toe te laten migranten aan de lidstaten overlaat, en ten tweede de noodzaak dat maatregelen op dit terrein aan één exclusief criterium voldoen, namelijk dat het nemen van een maatregel op EU-niveau toegevoegde waarde moet hebben.

De Commissie is van plan om later dit jaar een breed overlegproces over dit onderwerp op gang te brengen om deze vragen te helpen beantwoorden. Als eerste stap zal nog dit jaar een groenboek worden gepresenteerd waarin opnieuw zal worden gekeken naar de keuzes die de Commissie in de ontwerprichtlijn heeft gemaakt en de bezwaren die de Raad heeft ingebracht. Eind 2004 zal een hoorzitting worden georganiseerd om alle belanghebbenden – institutionele, economische en niet-gouvernementele organisaties – bijeen te brengen.

Uit de studie komt naar voren dat sommige lidstaten via grootschalige **legaliseringsmaatregelen** in één keer hebben willen afrekenen met de aanwezigheid van aanzienlijke aantallen illegale migranten op hun grondgebied. Dergelijke programma's blijken echter geen blijvend effect te hebben op de terugdringing van de illegale migratie, maar lijken juist een extra pull-factor te kunnen vormen voor illegale migranten, zoals de Belgische casus aangeeft. Daarnaast hebben dergelijke grootschalige maatregelen ook implicaties voor andere lidstaten van de EU vanwege de afschaffing van de interne grenscontroles. Het is echter ook onaanvaardbaar dat lidstaten een langdurig illegaal verblijf van grote aantallen derdelanders toestaan.

¹⁴ Ibid.

De Commissie zou kunnen voorstellen om een gemeenschappelijke benadering van legalisering uit te werken, uitgaande van het beginsel dat grootschalige legaliseringsmaatregelen moeten worden vermeden of beperkt tot zeer uitzonderlijke situaties. De studie levert extra ondersteuning voor de visie dat legalisering niet moeten beschouwd als een manier om migratie te beheersen, omdat dergelijke maatregelen in werkelijkheid vaak een negatief gevolg zijn van het migratiebeleid op andere terreinen. Desondanks is het nodig om de legaliseringsprocedures verder te analyseren en te vergelijken. Vanwege de mogelijke gevolgen voor andere lidstaten indien een lidstaat toch besluit om een grootschalig legaliseringsprogramma uit te voeren, dienen de andere lidstaten daarvan ruim van tevoren op de hoogte te worden gebracht. De lidstaten moeten ook worden geraadpleegd over de schaalgrootte van de beoogde maatregelen, het vermoedelijke aantal betrokkenen, de te hanteren criteria en de mogelijke gevolgen voor andere lidstaten. Op basis van deze wederzijdse informatie en transparantie zouden gemeenschappelijke criteria kunnen worden opgesteld. Deze uitwisseling zou kunnen plaatsvinden binnen het Comité voor immigratie en asiel.

De studie bevestigt de paradox dat het vooruitzicht van tekorten in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt in de lidstaten aanleiding geeft tot een nieuw immigratiebeleid, terwijl de werkloosheid onder reeds in de lidstaten verblijvende derdelanders erg hoog blijft. Een **betere inburgering van onderdanen van derde landen** die legaal in de lidstaten verblijven is een essentiële doelstelling van het EU-immigratiebeleid. Dit is ook een van de eisen die derde landen stellen tijdens besprekingen over migratiekwesties. De meeste van deze landen zijn ertoe overgegaan de belangen van hun eigen onderdanen te behartigen, ook als die in het buitenland wonen. Legale immigratiekanalen moeten dus worden gecombineerd met inburgeringsmaatregelen. In het eerste jaarverslag over immigratie en integratie, dat in juni aan de Europese Raad zal worden aangeboden, zullen de recente ontwikkelingen op dit terrein worden beschreven.

Wat de **integratie op de arbeidsmarkt** betreft, biedt de Europese werkgelegenheidsstrategie het politieke kader voor de hervormingen die op nationaal niveau moeten worden doorgevoerd. Meer specifiek staat in de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2003 dat de lidstaten de integratie van kansarmen op de arbeidsmarkt moeten bevorderen en eventuele discriminatie van de betrokkenen moeten tegengaan. Deze nieuwe richtsnoeren omvatten de specifieke doelstelling om de werkloosheidskloof tussen derdelanders en EU-onderdanen te verkleinen. In 2002 was de arbeidsdeelname onder niet-EU-onderdanen in de EU-15 aanmerkelijk lager dan onder EU-onderdanen (52,7% tegen 64,4%). Het rapport *Employment in Europe 2003* bevestigt dat dergelijke verschillen van belang blijven, hoewel de situatie op dit punt per lidstaat sterk uiteenloopt.

Het bevorderen van blijvende integratie op de arbeidsmarkt en van meer mobiliteit op de EU-arbeidsmarkt is in de werkgelegenheidsstrategie voortdurend een punt van aandacht geweest, vanuit de doelstelling om het arbeidsaanbod op peil te houden, een maximaal aanpassingsvermogen te bewerkstelligen en sectorale en regionale tekorten op te vangen. Aangezien migrerende werknemers hiertoe zouden kunnen bijdragen, is het wenselijk om verder te gaan met het **bevorderen van de mobiliteit van derdelanders binnen de Europese Unie**. De richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetenen, vastgesteld op 25 november 2003, introduceerde het recht op mobiliteit voor personen die al meer dan vijf jaar in een lidstaat verblijven. Hun mobiliteit wordt ook bevorderd door de uitbreiding van verordening 1408/71 tot onderdanen van derde landen. Daarnaast speelt mobiliteit ook een rol

in het voorstel van de Commissie betreffende de toelating van buitenlandse studenten¹⁵, dat binnenkort zou moeten worden goedgekeurd, en in het voorstel betreffende de toelating van onderzoekers¹⁶. Dit principe zou kunnen worden uitgebreid tot andere groepen onderdanen van derde landen. Verder zou het voorstel voor een richtlijn betreffende diensten in de interne markt het gemakkelijker moeten maken om werknemers uit derde landen te detacheren voor het verrichten van grensoverschrijdende diensten.

De **erkenning van beroepskwalificaties van onderdanen van derde landen** is een ander thema dat zou kunnen worden aangepakt. Een mogelijkheid zou zijn om geschikte manieren te zoeken om de voordelen van de richtlijnen betreffende de erkenning van beroepskwalificaties uit te breiden tot alle onderdanen van derde landen (waarbij het met name gaat om de erkenning van beroepskwalificaties die derdelanders in andere lidstaten hebben verworven, en van kwalificaties die in derde landen zijn verworven en reeds door een andere lidstaat zijn erkend). Naast de erkenning van kwalificaties zou men kunnen denken aan onderwijsroutes waarmee betrokkenen een gelijkwaardig kwalificatieniveau kunnen bereiken zonder hun hele opleiding over te hoeven doen.

3.2.2. Met betrekking tot illegale migratie

De studie wijst uit dat er vermoedelijk altijd enige mate van illegale migratie zal zijn, welke legale kanalen er ook worden geboden. Daarom moet de strijd tegen illegale migratie een essentieel onderdeel van het migratiebeleid blijven vormen.

De strijd tegen illegale migratie begint met preventieve maatregelen en het wegnemen van de voornaamste prikkels. In diverse landen of regio's is zwartwerk een belangrijke pull-factor voor illegale migratie. Het aanpakken van de niet-gereguleerde arbeidsmarkt is daarom een gemeenschappelijke doelstelling die niet alleen te maken heeft met immigratie maar ook met werkgelegenheid. Veel werknemers in de zwarte economie worden uitgebuit en blijven verstoken van de rechten die andere werknemers hebben. De zwartwerkproblematiek krijgt sinds 2001 aandacht in de Europese werkgelegenheidsstrategie. In 2003 onderstreepte de Commissie de behoefte aan beleid en aan specifieke doelstellingen voor het **omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid**. Dit vormt nu een van de tien prioriteiten in de werkgelegenheidsrichtsnoeren voor 2003¹⁷. In het ontwerp van het gezamenlijke verslag over de werkgelegenheid, dat de Europese Commissie in januari 2004 heeft gepresenteerd¹⁸, werd op basis van de nationale actieplannen (NAP's) voor 2003 een evaluatie gemaakt van de nationale maatregelen voor het omzetten van zwartwerk in reguliere arbeid. Diverse lidstaten noemden in hun NAP's speciale maatregelen ten behoeve van buitenlandse werknemers of illegale immigranten. De maatregelen die de lidstaten treffen zullen door de Commissie verder worden gevolgd in het kader van de Europese werkgelegenheidsstrategie.

De gemeenschappelijke strijd tegen illegale migratie en de **ontwikkeling van een communautair terugkeerbeleid** vormen prioriteiten te midden van de ontwikkeling van andere noodzakelijke beleidsinstrumenten om de migratiedruk te verlichten. De enige coherente benadering van de aanpak van illegalen in het kader van een gereguleerd immigratiebeleid is zorgen dat zij terugkeren naar hun land van herkomst. Als onderdeel van

¹⁵ COM(2002) 548 def. van 7.10.2002.

¹⁶ COM(2004) 178 def. van 16.3.2004.

¹⁷ Besluit van de Raad van 22 juli 2003 betreffende de richtsnoeren voor het werkgelegenheidsbeleid van de lidstaten, PB L 197 van 5.8.2003, blz. 13.

¹⁸ COM(2004) 24 def. van 27.1.2004.

het communautaire terugkeerbeleid stelt de Commissie voor om voorbereidende acties te ondernemen met het oog op een terugkeerfinancieringsinstrument voor de jaren 2005 en 2006. Deze acties zullen betrekking hebben op vrijwillige terugkeer, gedwongen terugkeer en steun voor de terugkeer van irreguliere migranten in doorreislanden. Ze zullen zich richten, in goede afstemming met de relevante bestaande instrumenten, op duurzame terugkeer en reïntegratie in het land van herkomst of eerder verblijf. De nadruk zal liggen op de terugkeer van de aangewezen doelgroep in al zijn dimensies, hulp vóór terugkeer, reisregelingen, de organisatie van doorreis en opvang, en op een goede afstemming met de relevante bestaande instrumenten voor hulp na terugkeer en hulp bij reïntegratie. Daarnaast zal de Commissie in de eerste helft van 2004 een voorstel presenteren voor een EU-richtlijn betreffende minimumnormen voor terugkeerprocedures en wederzijdse erkenning van terugkeerbesluiten.

3.2.3. Met betrekking tot samenwerking met derde landen

Deze studie bevestigt dat het **intensiveren van de samenwerking met landen van herkomst of doorreis** een doeltreffende manier is om illegale migratie terug te dringen. Onze betrekkingen met derde landen kunnen echter niet gebaseerd zijn op unilateralisme. De ervaring leert dat daadwerkelijk partnerschap een voorwaarde is voor succesvolle samenwerking. De EU moet goed inzicht hebben in de situatie in het land en de problemen waar het mee kampt, zodat een open dialoog mogelijk wordt waarin aandacht is voor de belangen en verwachtingen van beide partijen. Veel herkomst- en doorreislanden zijn nu bereid verantwoordelijkheid te nemen en meer moeite te doen om illegale immigratie te voorkomen. Dit moet echter gebeuren binnen het kader van een totale aanpak van migratie en dit zal in bepaalde gevallen prikkels en financiële en technische steun van de EU vereisen.

Om te beginnen is het van belang dat de Unie alle beschikbare informatie over legale immigratiekanalen bijeenbrengt. Deze **'pooling' van informatie** moet allereerst betrekking hebben op het aantal toegelaten migranten naar nationaliteit, zodat ieder derde land een duidelijk beeld kan krijgen van het migratiepatroon van zijn onderdanen naar de EU als geheel. Dit zou kunnen worden gerealiseerd in het kader van het Comité voor immigratie en asiel, dat een inventarisatie zou kunnen maken van alle bilaterale overeenkomsten die de afzonderlijke lidstaten met een bepaald derde land hebben gesloten, het aantal migranten dat onder deze overeenkomsten valt, en het aantal migranten dat buiten deze overeenkomsten om wordt toegelaten en de redenen daarvoor. Deze informatie zou op termijn kunnen worden gebruikt om meer synergie tussen de lidstaten te ontwikkelen ten aanzien van de aantallen arbeidsmigranten die tot de Unie worden toegelaten. Op basis van dit algemene overzicht zou een duidelijk antwoord kunnen worden gegeven op de eisen die derde landen stellen in het kader van de politieke dialoog over migratiekwesties of bij onderhandelingen over overnameovereenkomsten.

Daarnaast zou onderzoek kunnen worden gedaan naar de mogelijkheid om in de landen van herkomst scholingsprogramma's op te zetten die speciaal zijn gericht op vaardigheden waaraan in de EU behoefte bestaat. Daarbij zouden migranten ook de sociale, culturele en taalkennis aangeboden kunnen krijgen die zij nodig hebben voor hun verblijf in Europa. Bepaalde lidstaten werken reeds met dit soort programma's en deze zullen nader worden bestudeerd. Proefprojecten zouden kunnen worden gefinancierd uit hoofde van het programma voor technische en financiële bijstand aan derde landen (ENEAS).

Uit de studie komt naar voren dat ten aanzien van diverse derde landen **visummaatregelen** een preventief effect hebben op illegale migratiestromen. Dit is vooral van belang in verband met groepen potentiële ‘overstayers’. Er zijn echter categorieën personen die vanuit het oogpunt van illegale migratie geen enkel risico vormen en helemaal geen misbruik willen maken van de mogelijkheden tot kort verblijf. Voor deze categorieën, die per land moeten worden afgebakend, zou kunnen worden onderzocht of het mogelijk is om de afgifte van visa op de een of andere manier te versoepelen, waarbij rekening wordt gehouden met de inspanningen van het desbetreffende land om met de EU samen te werken in de strijd tegen illegale migratie. De Commissie zou daarom willen voorstellen om de mogelijkheid van onderhandelingen over uitzonderingen op de visumplicht voor bepaalde groepen personen (bijv. permanente vertegenwoordigers van derde landen die betrokken zijn bij structureel overleg, sportmensen, enz.) te onderzoeken. Een proefexercitie zal de goedkeuring van een mandaat voor onderhandelingen met Rusland over versoepeling van het visumbeleid zijn.

CONCLUSIE

Deze studie is uitgevoerd binnen een zeer kort tijdsbestek en hoewel diverse aspecten nadere uitdieping verdienen, komt er toch een aantal duidelijke boodschappen uit naar voren. Er is een verband tussen legale en illegale migratie, maar het is een complex en beslist geen direct verband omdat er allerlei verschillende factoren in aanmerking moeten worden genomen. Aan geen enkele op zichzelf staande maatregel kan een beslissend effect worden toegekend. Dat wil echter niet zeggen dat bepaalde maatregelen geen specifieke effecten hebben. Quota lijken bijvoorbeeld effect te hebben maar zijn niet voor alle lidstaten aanvaardbaar. De ‘pooling’ van alle legale immigratiemogelijkheden voor derde landen zou in dit verband een interessante optie kunnen zijn om uit te werken. In dit perspectief heeft de Commissie een aantal maatregelen geïdentificeerd die nader zouden kunnen worden onderzocht. Hoe dan ook moet de uitvoering van dergelijke maatregelen gebaseerd zijn op een versterking van de informatie-uitwisseling, het overleg en de samenwerking tussen de lidstaten van de Europese Unie.