

ADVIES Nr. 1.400

Zitting van vrijdag 26 april 2002

Immigratiebeleid - Wenselijkheid om de selectieve immigratie van geschoolde werknemers in de hand te werken

x x x

1.848-1

ADVIES Nr. 1.400

Onderwerp: Immigratiebeleid - Wenselijkheid om de selectieve immigratie van geschoolde werknemers in de hand te werken

Mevrouw A.-M. LIZIN, Voorzitster van de Senaatscommissie Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden, heeft op 2 februari 2001 het advies van de Nationale Arbeidsraad ingewonnen ter voorbereiding van een parlementair rapport over de vraag of het wenselijk is de selectieve immigratie van geschoolde werknemers in de hand te werken. In haar brief gaf ze een aantal specifieke vragen in overweging.

De Raad heeft deze problematiek besproken maar, zoals verderop is aangegeven, heeft hij een en ander ook in een algemener context willen bekijken.

De commissie Individuele Arbeidsverhoudingen werd met de bespreking van het dossier belast.

Op verslag van die commissie heeft de Raad op 26 april 2002 het volgende eenparige advies uitgebracht.

x x x

ADVIES VAN DE NATIONALE ARBEIDSRAAD

I. ONDERWERP VAN DIT ADVIES

De Raad constateert dat mevrouw A.-M. LIZIN, Voorzitster van de Senaatscommissie Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden, op 2 februari 2001 het advies van de Nationale Arbeidsraad heeft ingewonnen ter voorbereiding van een parlementair rapport over de vraag of het wenselijk is de selectieve immigratie van geschoolde werknemers in de hand te werken. In haar brief gaf ze een aantal specifieke vragen in overweging.

De Raad heeft deze problematiek besproken maar, zoals verderop is aangegeven, heeft hij een en ander ook in een algemener context willen bekijken.

Tijdens de discussies heeft de Raad akte genomen van de aanbevelingen die de Senaatscommissie Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden ondertussen heeft aangenomen over het regeringsbeleid met betrekking tot de immigratie.

Die elementen werden bij het dossier gevoegd en de Raad heeft beslist zijn onderzoek in de aanvankelijk vastgestelde richting voort te zetten.

De sociale partners vonden het immers nuttig hun standpunt over deze problematiek te bepalen, vooral gelet op de rol die ze logischerwijze in de toekomst zullen moeten spelen als een coördinatieproces op Europees niveau wordt ingesteld en nationale actieplannen in dat kader worden ingediend.

Het onderzoek van deze problematiek heeft veel documentair werk en tijdrovende debatten gevergd. De Raad wilde immers over de nodige tijd beschikken om de ingewikkelde materie in haar verschillende facetten te bekijken.

II. STANDPUNT VAN DE RAAD

A. Het verslag van de senaatscommissie Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden

1. Context van de adviesaanvraag

De Raad neemt akte van het verslag dat de heer CORNIL, mevrouw NAGY en de heer WILLE namens de Senaatscommissie Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden hebben uitgebracht over het regeringsbeleid met betrekking tot de immigratie alsook van de aanbevelingen van die commissie over het voornoemde onderwerp.

Hoewel het hier zeker om interessante elementen gaat, heeft de Raad toch ook andere relevante stukken in aanmerking willen nemen.

Hij vermeldt dienaangaande het advies van de Adviesraad voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers over de mededeling van de Commissie van de Europese Unie van 22 november 2000 betreffende het gemeenschappelijk beleid inzake immigratie, het advies van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid betreffende het communautaire beleid inzake migratie en de uitvoering van de Europese werkgelegenheidsstrategie alsook het advies, dat de Sociaal-Economische Raad (SER) op 16 februari 2001 in Nederland heeft uitgebracht over de arbeidsmobiliteit in de Europese Unie.

In het kader van de brede aanpak van de Raad heeft het Secretariaat een nota opgesteld waarin een beschrijving wordt gegeven van de internationale en Europese initiatieven en van verschillende maatregelen die een aantal Europese lidstaten op dat vlak al genomen hebben. Wat de Europese initiatieven in deze materie betreft, wijst de Raad bijvoorbeeld op de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 11 juli 2001 "over een open coördinatiemethode voor het communautaire immigratiebeleid" alsook op het voorstel voor een richtlijn van de Raad "betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige", dat op dezelfde dag door de Commissie werd ingediend.

Het gaat hier om bijdragen die nuttig en verrijkend waren voor de besprekingen die hebben plaatsgehad.

2. Omvang van de problematiek

De Raad constateert dat de immigratie een reëel verschijnsel is. Hoewel het op dit ogenblik al in een regelgeving is opgenomen, vindt hij het toch belangrijk na te gaan in hoeverre deze regelgeving kan worden aangepast, gezien het actuele karakter van het dossier.

De Raad merkt op dat het beginsel van de nul-immigratie, dat het regeringsbeleid vandaag nog steeds officieel voorstaat, moet worden afgezwakt.

Hoewel de Belgische regering op 1 augustus 1974 effectief beslist heeft een einde te maken aan de immigratie, komt een en ander toch nog voor, met name in het kader van gezinshereniging, vrij verkeer van de onderdanen van de Europese Unie, buitenlandse studenten, toevloed van vluchtelingen en asielzoekers en wettelijke uitzonderingen die een immigratie om economische redenen mogelijk maken.

De Raad constateert vervolgens dat de vergrijzing van de bevolking onvermijdelijk een weerslag zal hebben op de demografie van de geïndustrialiseerde landen, wat overigens door verschillende studies wordt aangetoond. Dit verschijnsel is ruwweg te wijten aan de combinatie van twee tendensen: de afname van het geboortecijfer en de toename van de levensverwachting. Waarnemingen tonen aan dat het aantal gepensioneerden in de toekomst snel zal toenemen terwijl het aandeel van de bevolking op arbeidsleeftijd zal beginnen te verminderen tegen 2010.

Toch zal bij de beoordeling van de weerslag van een toename van buitenlandse werkkrachten op de financiering van de sociale zekerheid rekening moeten worden gehouden met het aantal werklozen bij de autochtone bevolking.

Bovendien tonen de studies van de OESO aan dat de migranten, die overigens ook oud worden, zich snel aanpassen aan het geboortecijfer van de autochtone bevolking. Op lange termijn zal immigratie het probleem van de pensioenen niet oplossen maar enkel vertragen.

De betaalbaarheid van de pensioenen hangt niet alleen af van demografische factoren maar ook van het groeipercentage en de werkgelegenheid.

Dienaangaande benadrukt de Raad dat de huidige verschijnselen van werkloosheid en krapte op de arbeidsmarkt op middellange en lange termijn een ontwikkeling zullen doormaken en dat het demografische tekort, met name in Europa, slechts één van de factoren van deze ontwikkeling is.

Er kunnen in een aantal sectoren tekorten aan al dan niet geschoolde werkrachten worden vastgesteld.

Anderzijds wordt België nog steeds geconfronteerd met een hoge werkloosheid, met daarbij bovendien een belangrijke concentratie bij allochtonen. Die werkloosheid is het afgelopen jaar opnieuw sterk gestegen.

Hoewel het om een evolutieve situatie gaat, met name naar gelang van het groeipercentage, geven verschillende landen evenwel openlijk te kennen dat ze de komst van (hoog)geschoolde werknemers in de hand willen werken, vooral wat de sector van de nieuwe technologieën betreft, om aan de behoeften van hun arbeidsmarkt tegemoet te komen.

Verder zijn er ook landen die een terughoudende houding aannemen. Dienaangaande verwijst de Raad naar de voornoemde nota van het Secretariaat, die met name per lidstaat een opsomming geeft van de bestaande regels op het vlak van immigratie en de eventuele politieke bereidheid om deze regels te wijzigen.

B. Beschouwingen van de Raad over het te voeren immigratiebeleid

In het licht van deze beschouwingen vindt de Raad dat het immigratiebeleid op een geïntegreerde manier moet worden aangepakt.

De opstelling van een beleidsstrategie op het vlak van immigratie impliceert immers duidelijk een gelijktijdige integratie van deze werknemers in de maatschappij en op de arbeidsmarkt.

Hierbij moet onder meer ook rekening worden gehouden met de belangen van het land van herkomst en de weerslag van dit beleid op de arbeidsmarkt van het gastland.

De Raad benadrukt dat de sociale partners een essentiële rol vervullen in het kader van de immigratieproblematiek.

In het licht van zijn bevoegdheden vindt de Raad het evenwel wenselijk de bespreking van de problematiek op zijn niveau te beperken tot het vraagstuk van de economische of beroepsimmigratie.

Humanitaire immigratie, asiel- en regularisatiebeleid zijn ook uiterst belangrijke kwesties maar behoren vooral tot de bevoegdheid van de overheid.

Toch is de Raad er zich van bewust dat de in deze domeinen genomen maatregelen de situatie op de arbeidsmarkt en de mogelijkheden om deze groepen in de arbeidsmarkt op te nemen, kunnen beïnvloeden en dat er dus ook rekening mee moet worden gehouden ten overstaan van de problematiek van de economische immigratie.

De Raad benadrukt ten slotte dat absoluut rekening moet worden gehouden met de bestaande wisselwerking tussen het nationale en het Europese niveau. Daarom zal hij de twee aspecten behandelen.

1. Beschouwingen over het immigratiebeleid

a. Op Europees niveau

- 1) De Raad constateert dat het verdrag van Amsterdam van 2 oktober 1997 de Europese Unie nieuwe bevoegdheden heeft verleend in deze materie door het immigratie- en asielbeleid naar de communautaire pijler te verplaatsen, zodat "een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid" tot stand wordt gebracht in de lidstaten van de Europese Unie.

Sinds de inwerkingtreding van het verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999 werden trouwens verschillende instrumenten opgesteld:

- de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid (COM (2000) 757 definitief). De Raad constateert dat de procedure betreffende deze mededeling op het niveau van het Europees Parlement is beëindigd.

- het voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige (COM (2001) 386 definitief). De Raad merkt op dat over dit voorstel voor een richtlijn nog moet worden gestemd in het Europees Parlement.

- de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een open coördinatiemethode voor het communautaire immigratiebeleid (COM (2001) 387 definitief). De Raad constateert dat deze mededeling nog moet worden voorgelegd aan het Europees Parlement.

- de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie (COM (2001) 672 definitief). De Raad constateert dat over deze mededeling nog moet worden gestemd in het Europees Parlement.

Hoewel de Raad het nodig acht dat een Europees immigratiebeleid wordt opgezet, vindt hij dat de lidstaten de nodige bewegingsruimte moet worden gelaten om de op Europees niveau aangenomen beginselen ten uitvoer te leggen.

De Raad vindt het niettemin nuttig dat de lidstaten van de Europese Unie een aantal aspecten van de problematiek, met name wat de verblijfsvergunning betreft, gemeenschappelijk aanpakken.

Het waarnemingscentrum voor de industriële verandering zou dienaangaande een interessante bijdrage kunnen leveren aan het geplande werkgelegenheidsbeleid. Bovendien heeft ook de Europese sociale dialoog, daar waar hij op sectorniveau bestaat, zeker een rol te vervullen.

De Raad onderstreept evenwel de noodzaak van een samenhang tussen dit nieuwe proces dat de Commissie wil instellen en de Europese werkgelegenheidsstrategie. Hij vindt dat dit immigratiebeleid moet worden afgestemd op de Europese werkgelegenheidsstrategie en dat een en ander onder geen beding afbreuk mag doen aan de inspanningen in het kader van het communautaire en nationale werkgelegenheidsbeleid ten aanzien van de werknemersgroepen die al op arbeidsmarkt van iedere lidstaat actief zijn.

- 2) De Raad vindt het nuttig de communautaire demarche te bekijken in het licht van de uitbreiding van de Europese Unie.

Dienaangaande wil hij eraan herinneren dat het belangrijk is dat de kandidaat-lidstaten de communautaire sociale regelgeving integraal overnemen.

De Raad heeft deze bezorgdheid uitgedrukt in een brief van 22 februari 2001, die hij in het kader van een adviesaanvraag over de sociale uitdagingen van de uitbreiding aan mevrouw L. ONKELINX, minister van Werkgelegenheid, heeft gericht.

In die brief wijst de Raad op het nauwe verband dat moet worden gelegd tussen enerzijds de omzetting van de sociale regelgeving door de kandidaat-lidstaten en hun strategie voor toegang tot het Europees sociaal model en anderzijds de wenselijkheid van een eventuele overgangperiode vooraleer het beginsel van het vrije verkeer van personen integraal op alle werknemers van de nieuwe lidstaten van toepassing is.

In geval van integrale omzetting van de communautaire sociale regelgeving door de kandidaat-lidstaten, blijft de Raad ervoor pleiten dat het voornoemde beginsel zonder overgangperiode zou gelden voor de werknemers van de nieuwe lidstaten, zodat er geen ongerechtvaardigde discriminatie ontstaat.

b. Nationaal niveau

1) Complementariteit van het beleid

a) Werkgelegenheidsbeleid op de binnenlandse arbeidsmarkt

- De Raad constateert dat er op dit ogenblik in België een groot aantal werklozen zijn en denkt dat het tekort aan werkkrachten in sommige sectoren althans gedeeltelijk zou kunnen worden weg-gewerkt door werklozen onder andere via passende opleidingen opnieuw op de arbeidsmarkt te integreren.

Hij merkt voorts op dat in het licht van de richtsnoeren voor de werkgelegenheid tot uitvoering van het proces van Luxemburg een extra inspanning moet worden gedaan om meer allochtonen, jongeren, ouderen, maar ook vrouwen aan het werk te zetten.

- De Raad constateert vervolgens dat de Unie zich op de Europese Raad van Lissabon tot doel heeft gesteld om dit decennium uit te groeien tot "de meest concurrerende en dynamische kennis-economie van de wereld die in staat is tot duurzame economische groei met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang".

Om dit doel te bereiken vormt de verbetering van de fundamentele vaardigheden, met name de beheersing van de informatica en digitale technologieën, de allerhoogste prioriteit, inclusief het beleid inzake levenslang leren.

Tegelijk moeten inspanningen gebeuren langs de vraagzijde van de arbeidsmarkt, gericht op een aanpassing van het rekruterings- en selectiegedrag, om de kans op aanwerving van risico-werklozen onder werklozen en in het bijzonder allochtonen te verhogen. De sociale partners pleiten voor een actief beleid gericht op integratie en gelijkheid van kansen en tegen discriminatie op de arbeidsmarkt.

De Raad onderstreept het belang dat de sociale partners hechten aan de ontwikkeling van de beroepsopleiding van werknemers en herinnert dienaangaande aan advies nr. 1.359 van 5 juni 2001 over het memorandum van de Europese Commissie betreffende het levenslang leren. In dit advies wees de Raad op de rol die de sociale partners moeten spelen in de hervorming van het beleid inzake levenslang leren, binnen het raam van hun eigen bevoegdheid op het gebied van de permanente vorming van werknemers.

Volgens de Raad moet de beroepskeuzevoorlichting van de jongeren efficiënter worden geregeld om vraag en aanbod beter op elkaar te laten aansluiten.

Volledig in de lijn van voorgaande centrale akkoorden die de nadruk legden op de opleiding van risicogroepen, bevestigt het huidige centraal akkoord van 22 december 2000 de verbintenis van de sociale partners om extra inspanningen te leveren op het vlak van de permanente vorming, met name voor laaggeschoolde werknemers en vrouwen.

De Raad beklemtoont ook de bestrijding van discriminatie bij indienstneming en wat de toegang tot opleidingen en promoties betreft. Er moeten doelgerichte acties worden ondernomen voor de gehandicapte werknemers en ook hier herhaalt de Raad zijn verschillende voorstellen. Hij vindt immers dat de gelijkheid van kansen in al haar aspecten moet worden verbeterd, inclusief het terugdringen van beroepssegregatie en het verbeteren van de combinatie van beroeps- en gezinsleven.

De Raad constateert voorts dat de kwaliteit van het werk tijdens het Belgische voorzitterschap werd aangepakt. Er werd een duidelijke doelstelling geformuleerd: vraag en aanbod moeten niet alleen toenemen maar de banen moeten ook aantrekkelijker worden gemaakt en de arbeidsvoorwaarden moeten verbeteren.

- De Raad constateert meer bepaald dat de ontwerprichtsnoeren voor de werkgelegenheid 2002 bepalen dat de lidstaten de mobiliteit van de werknemers moeten vergemakkelijken en stimuleren om het potentieel van de open en toegankelijke arbeidsmarkten in Europa ten volle te benutten. Daarvoor moeten de lidstaten de professionele en geografische mobiliteit binnen de Europese Unie en op nationaal vlak bevorderen. De bescherming van de rechten op sociale zekerheid in geval van mobiliteit is een wezenlijk bestanddeel van dit probleem.

Hij merkt ook op dat het Europees Parlement en de Raad op 10 juli 2001 een aanbeveling (2001/613/EG) hebben aangenomen inzake de mobiliteit binnen de Gemeenschap van studenten, personen in opleiding, vrijwilligers, leerkrachten en opleiders.

Ten aanzien van deze kwestie wijst hij op de complexiteit van de Belgische arbeidsmarkt in de subregionale verschillen van de maatregelen, die beter op elkaar afgestemd zouden moeten worden om de mobiliteit van de werknemers op nationaal vlak te vergroten.

In de lijn van advies nr. 1.293 over de werkloosheidsvallen, dat de Raad op 20 december 1999 samen met de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven heeft uitgebracht, vindt hij dat een betere mobiliteit van de werknemers op het nationale grondgebied tot stand kan worden gebracht door een betere samenwerking tussen de gewestelijke diensten voor arbeidsbemiddeling, d.i. de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB), het *Office Communautaire et Régional de la Formation professionnelle et de l'Emploi* (FOREM) en de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling (BGDA). De Raad herinnert eraan dat hij in hetzelfde advies een eerste reeks maatregelen heeft voorgesteld voor het probleem van de werkloosheidsvallen, bijvoorbeeld het toekennen van een aanmoedigingspremie om langdurig werklozen te helpen opnieuw in het beroepsleven te stappen en het hoofd te bieden aan de eerste kosten die ze moeten maken, zoals de kosten voor het aanleren van een van de landstalen om te gaan werken in een van de drie Gewesten van het land.

De federale regering heeft tijdens deze zittingsperiode een mobiliteitsplan opgesteld en de Raad heeft zich in advies nr. 1.340 van 15 maart 2001 uitgesproken voor het verzamelen van de gegevens over de woon- werkverplaatsingen van de werknemers.

Dit ontwerp had tot doel de ondernemingen met 100 en meer werknemers te verplichten een diagnostiek over de woon- werkverplaatsingen van de werknemers op te stellen en de gegevens van deze diagnostiek te bezorgen aan een federale gegevensbank.

De Raad constateert dat de ministerraad op 31 augustus 2001 een ontwerp van koninklijk besluit heeft goedgekeurd, tot vaststelling van de nadere regels van een enquête, waarvan de resultaten ongetwijfeld moeten leiden tot een overzicht van de bepalingen die moeten worden ingesteld of aangemoedigd om de interregionale mobiliteit van de werknemers te bevorderen.

b) Werkgelegenheidsbeleid dat rekening houdt met de uitbreiding van de Europese Unie

De Raad denkt in de lijn van het advies van de Sociaal-Economische Raad (SER) over de arbeidsmobiliteit in de Europese Unie, vindt hij het wenselijk dat de mobiliteit van de onderdanen van de lidstaten binnen de Europese Unie wordt bevorderd. In dat perspectief moeten de werknemers betere informatie krijgen over de vacatures, het profiel van de regionale arbeidsmarkten en de arbeids- en levensomstandigheden en moet er een eenvormiger stelsel komen voor de erkenning van vaardigheden en diploma's alsook van studieperiodes.

Hij denkt in het verlengde van de door hem verkozen aanpak dat ook rekening moet worden gehouden met de gevolgen van de uitbreiding van de Europese Unie voor de arbeidsmarkt van de lidstaten en dat zo moet worden nagegaan hoe en onder welke voorwaarden de onderdanen van de kandidaat-lidstaten toegang kunnen hebben tot de arbeidsmarkten van de lidstaten van de Europese Unie.

De Raad vindt dat eerst en vooral bilaterale akkoorden moeten worden gesloten tussen de Europese Unie en de kandidaat-lidstaten, zonder daarom andere landen van buiten de Europese Unie te vergeten.

Zoals de SER, pleit de Raad ook voor de uitbreiding van het recht op vrij verkeer tot langdurig legaal verblijvende derdelanders in de Europese Unie en een openstelling naar allochtonen (inclusief derdelanders) van alle functies in de openbare sector die niet strikt met orde- en gezagshandhaving te maken hebben.

2) Voorwaarden voor de complementariteit van het beleid

a) De omkadering van de economische immigratie

- Gelet op de conclusies van de Europese Raad van Tampere van 15 en 16 oktober 1999 en de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid, meent de Raad dat de juridische status van de onderdanen van landen van buiten de Europese Unie vergelijkbaar moet zijn met die van de onderdanen van de lidstaten.

Een persoon die legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijft, moet dus rechten en verplichtingen hebben die vergelijkbaar zijn met die van EU-burgers.

- Volgens de Raad horen bij een geïntegreerd immigratiebeleid maatregelen om de migranten te begeleiden met het oog op een eventueel duurzame integratie in het gastland. Het betreft met name maatregelen ter bevordering van de gezinshereniging, de kennis van de taal van het gastland, de toegang tot beroepsopleiding en het onderwijs voor de kinderen van deze werknemers.

De Raad benadrukt voorts de rol die de sectoren zouden kunnen spelen in de duurzame integratie van de migranten op de arbeidsmarkt. Net als de Europese Commissie vindt hij immers dat het immigratiebeleid gepaard moet gaan met programma's voor langdurige integratie, opgesteld via de partnerschappen met de nationale, regionale en lokale autoriteiten, om de positieve gevolgen voor de werkgelegenheid zo groot mogelijk te maken.

- De Raad denkt dat het ook noodzakelijk is ervoor te zorgen dat de werknemer naar zijn land van herkomst kan terugkeren zonder dat hij de in het gastland verworven rechten verliest.

- Wat het probleem van de hersenvlucht betreft, meent de Raad dat zoveel mogelijk een dialoog moet worden aangegaan tussen het gastland en het land van herkomst en dat een aanpak moet worden ontwikkeld die rekening houdt met de belangen van beide partijen en die de gevolgen van een terugkeer van migranten valoriseert in termen van verworven vaardigheden.

De Raad stelt vast dat uit onderzoek blijkt dat er voor het land van herkomst zowel voordelen als nadelen kunnen zijn verbonden aan de emigratie. De balans tussen voor- en nadelen zal van land tot land sterk verschillen en ook afhankelijk zijn van het type van emigratie.

Hij vindt dat met deze kosten-batenanalyse van de migrantenstromen rekening moet worden gehouden bij de dialoog met de landen van herkomst.

b) De bestrijding van de illegale immigratie, zwartwerk, mensenhandel

De Raad constateert dat de meeste lidstaten van de Europese Unie te kampen hebben met een toenemende illegale immigratie, ongeacht of het gaat om traditionele gastlanden dan wel om nieuwe immigratielanden. Voorts moeten ze vechten tegen de ontwikkeling van de migrantenhandel, die nu als georganiseerde criminaliteit beschouwd wordt.

Als de Europese Unie idealiter tot een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid zou komen, moet er volgens de Raad voor gezorgd worden dat aan de buitengrenzen een coherente controle wordt uitgevoerd om de clandestiene immigratie zoveel mogelijk in te dijken en de verantwoordelijke personen te straffen.

Volgens de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid is de erkenning van de noodzaak van immigratie om economische redenen een extra middel om tot een gecontroleerde immigratie te komen en de illegale immigratie en uitbuiting van migranten doeltreffender aan te pakken.

Anderen betwijfelen of een versoepeling van het economische immigratiebeleid kan ingezet worden als instrument om de illegale tewerkstelling terug te dringen en verwijzen daarvoor in het bijzonder naar de Verenigde Staten waar een soepel immigratiebeleid hand in hand gaat met een sterke illegale immigratie (cf. advies van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid).

Met betrekking tot de flankering van de economische immigratie en de bestrijding van illegale arbeid, zwartwerk en mensenhandel herinnert de Raad ten slotte aan de instrumenten van de Internationale Arbeidsorganisatie. Hij merkt dienaangaande op dat België verdrag nr. 143 van 1975 betreffende migrerende werknemers nog niet heeft geratificeerd en verzoekt de regering na te gaan of dit niet kan gebeuren.

2. Technische voorstellen

- a. De Raad bevestigt eerst en vooral de rol die moet worden toebedeeld aan de paritaire comités voor het vaststellen van een tekort aan arbeidskrachten in een bepaalde sector en het beroep dat wordt gedaan op economische immigratie, zodat rekening wordt gehouden met het bestaande evenwicht.

Hij benadrukt de belangrijke rol van de sectoren bij de integratie van migranten op de arbeidsmarkt, naast de bevordering van acties die migranten aanzetten tot inburgering en deelname aan het lokale verenigingsleven.

Daarvoor wil hij de sectorale dimensie op het vlak van werkgelegenheid en permanente vorming een rol laten spelen naast het migratiebeleid op nationaal niveau, zodat de integratie van buitenlandse werknemers op de arbeidsmarkt in de hand wordt gewerkt.

Hij herinnert dienaangaande aan de wil om de deelname van de sectoren aan de sociale dialoog op Europees niveau te valoriseren, voorzover deze dimensie al aanwezig is, met behoud van het bestaande evenwicht en om het nationaal en sectoraal beleid op elkaar af te stemmen.

In deze optiek dringt hij er bovendien op aan dat bij de uitvoering van dit beleid het beginsel van de gelijke behandeling van allochtone en autochtone werknemers wordt nageleefd, met name met betrekking tot de toegang tot banen, opleidingen, bijscholing en promotie.

- b. De Raad heeft zich vervolgens vooral toegelegd op de procedures voor het meten van de sectorale tekorten aan lagergeschoolde arbeidskrachten en heeft eenparig een aantal voorstellen geformuleerd ter verbetering van deze procedures.

Aangezien hij de voorkeur geeft aan het sectorale denkspoor, dringt hij erop aan dat ter wille van de vereenvoudiging het voorafgaande onderzoek wordt vervangen door een lijst met knelpuntberoepen, die door de paritaire comités wordt opgesteld.

Daarom wil hij nader ingaan op de demarche die volgens hem het meest geschikt is, aangezien de huidige regelgeving volgens hem on-aangepast is.

- 1) De paritaire comités stellen een lijst op van beroepen waarvoor blijkt dat de vacatures niet of nauwelijks nog kunnen worden ingevuld met werknemers van binnen de Europese Economische Ruimte (EER) en selecteren op basis van die lijst de beroepen waarvoor de sociale partners van mening zijn dat het geconstateerde tekort aan arbeidskrachten binnen een redelijke termijn alleen kan worden ingevuld met werknemers van buiten de EER.

De paritaire comités stellen bovendien de geldigheidsduur van deze lijst vast, met een maximumduur van 2 jaar. Voorts beschikken zij over de mogelijkheid om de lijst bij te werken.

- 2) De Gewesten moeten in het kader van dit proces hun huidige bevoegdheden op het gebied van arbeidskaarten en arbeidsvergunningen kunnen blijven uitoefenen. Zij leggen in overleg met de sectoren, bijvoorbeeld via een convenant, de voorwaarden vast die moeten worden nageleefd bij de toekenning van de arbeidskaarten en arbeidsvergunningen op basis van sommige criteria en in het licht van de fluctuaties van de regionale arbeidsmarkt. Bij de vaststelling van deze criteria moet in ieder geval rekening worden gehouden met de capaciteit van de sectoren en de gewesten om verbintenissen aan te gaan op het vlak van ont-haalbeleid en projecten voor integratie van de migranten alsook op het vlak van de preventie en/of het wegwerken van de tekorten aan arbeidskrachten op de arbeidsmarkt.

3) De opstelling van een lijst met knelpuntberoepen door de betrokken sectoren kan het voorafgaand en individueel arbeidsmarktonderzoek vervangen, op voorwaarde :

- dat de sectorale sociale partners een actieplan kunnen voorleggen met eigen engagementen om de sectorale knelpuntberoepen in de toekomst te voorkomen en/of te verhelpen;
- dat de sectorale sociale partners zich ertoe verbinden eigen inspanningen te leveren om een zo snel mogelijke integratie van de nieuwe migranten in de hand te werken;
- dat de werkgever na een snelle en eenvoudige procedure, bijvoorbeeld door middel van een attest dat door een van de openbare arbeidsbemiddelingsdiensten wordt afgegeven, het bewijs kan leveren dat hij eerst het nodige heeft gedaan, maar zonder succes, om vacatures in te vullen met werknemers van binnen de EER (met name via de openbare arbeidsbemiddelingsdiensten en het EURES-netwerk).

4) De andere voorwaarden van de huidige regelgeving blijven behouden, namelijk:

- een bilateraal akkoord met het land van herkomst.

Dienaangaande dringt de Raad erop aan dat inspanningen worden geleverd om het sluiten van bilaterale akkoorden met de kandidaat-lidstaten van de Europese Unie te bevorderen en te versterken, zonder daarom de landen van buiten de EU te vergeten.

- een medisch onderzoek bij aankomst van migrerende werknemers.
- de verplichting om het advies van het paritair comité in te winnen wanneer het om ten minste 15 werknemers gaat.

- 5) Voor sectoren zonder werkend paritair comité blijft het huidige systeem van individueel arbeidsmarktonderzoek bestaan, gezien de onmogelijkheid om een eventueel suppletoire lijst van knelpuntberoepen te koppelen aan een actieplan dat de tekorten aan arbeidskrachten voorkomt en/of wegwerkt en de integratie van migrerende werknemers in de hand werkt.

BIJLAGE

I. INLEIDING

In deze nota wordt eerst een beschrijving gegeven van de verschillende initiatieven die inzake arbeidsmigratie op internationaal en Europees niveau genomen werden. In een tweede deel wordt per lidstaat nagegaan wat de bestaande immigratieregels zijn en of het beleid iets aan deze regels wil veranderen. Dit gebeurt voor België en de drie referentielidstaten (Frankrijk, Nederland en Duitsland).

Deze nota werd als documentaire basis gebruikt bij de voorbereiding van het advies.

II. INTERNATIONAAL EN EUROPEES KADER

A. Op internationaal niveau

1. De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO)

In een rapport dat naar aanleiding van de Zesde regionale Europese Vergadering¹ werd gepubliceerd, beveelt het IAB aan "le déficit de compétences", waarmee Europa vooral in de sector van de informatie- en communicatietechnologie, te kampen heeft, te compenseren door opleiding. Aangezien opleiding evenwel een lange-termijninvestering is, geeft het IAB toe dat immigratie "pour le pays hôte" een oplossing zou kunnen zijn, hoewel dit voor het land dat arbeidskrachten exporteert, tot het "brain-drain"-probleem leidt. Het rapport wijst er eveneens op dat de Europese lidstaten de tendens hebben "la circulation relativement libre du personnel spécialisé qui réside normalement ailleurs", aan te moedigen veeleer dan een immigratiebeleid als zodanig te ontwikkelen.

2. De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO)

In een rapport "Tendances des migrations internationales"² stelt de OESO vast dat tal van landen de binnenkomst van geschoolde en hooggeschoolde werknemers op hun grondgebied in de hand willen werken teneinde "répondre aux besoins du marché et de pérenniser les perspectives de croissance". OESO-deskundigen zijn de mening toegedaan dat "le recours à l'immigration présente l'avantage d'avoir un impact immédiat et relativement important sur la population active, en raison des caractéristiques des nouveaux arrivants, plus jeunes et plus mobiles". "Le comportement économique et démographique des migrants s'alignant sur celui des nationaux", zou het bedrieglijk zijn te denken dat het probleem van de vergrijzing van de bevolking enkel door immigratie zal kunnen worden aangepakt, ook al kan ze de gevolgen ervan verzachten.

¹ Deze vergadering werd van 12 tot 15 december 2000 in de Geneefse zetel van het IAB gehouden.

² Editie 2000.

3. De Organisatie der Verenigde Naties (UNO)

In een rapport betreffende de "Migrations de remplacement"³ voorspellen de Verenigde Naties "la diminution et le vieillissement de la plupart des populations des pays développés, dans les cinquante prochaines années". Om de ontgroening van de bevolking van die landen te vermijden, stellen de auteurs van dit rapport "leur ouverture à d'importants flux migratoires" voor.

B. Op Europees niveau

1. Algemene context

Volgens een Eurostat-rapport⁴ vertraagde de bevolkingsgroei in de Europese Unie en vergrijsde de bevolking aanzienlijk in de jaren '90. Dit rapport wijst er voorts op dat de Europese bevolking, tussen 1995 en 2025 trager zal stijgen waarna ze zal beginnen dalen. Ook zal het aandeel van de 65-plussers in de totale bevolking blijven toenemen zonder dat het wordt gecompenseerd door een voldoende aantal personen dat de leeftijd om te werken, heeft bereikt. Het verschijnsel zal niet kunnen worden weg-gewerkt door de toetreding van landen van Midden- en Oost-Europa tot het Europa van de Vijftien, aangezien deze landen meer met dezelfde demografische problemen te maken hebben. In de Unie zijn de migratiebewegingen de belangrijkste factor van bevolkingsgroei geworden.

Terzelfder tijd wordt het tekort aan al dan niet geschoolde werkrachten, waarmee bepaalde bedrijfssectoren te maken hebben, in verschillende landen van de Unie, almaar problematischer en zijn sommige landen al gestart met een beleid voor actieve rekrutering van derdelanders. Het sedert de jaren '70 gevoerde "nul-immigratiebeleid" past niet meer omdat het de opgang niet heeft kunnen beletten van een aanzienlijke clandestiene immigratie die een kortetermijnbehoefte aan ongeschoolde en goedkope werkrachten onderving, noch de activiteiten van mensensmokkelaars en mensenhandel kon afschrikken.

³ Rapport "Migration de remplacement : est-ce une solution pour les populations en déclin et vieillissantes ?", dat in maart 2000 werd gepubliceerd door de "Division de la population du Département des affaires économiques et sociales". Het begrip vervangingsmigratie komt overeen met de internationale migratie die een land nodig heeft om de ontgroening en vergrijzing van de bevolking als gevolg van lage geboorte- en sterftcijfers een halt toe te roepen.

⁴ Werkdocument Eurostat, "National and Regional Population Trends in the European Union" 3/1999/E/nr. 8.

Door de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam dat de Europese Unie een rechtstreekse bevoegdheid verleent op het gebied van immigratie en asiel, kwam men op de in oktober 1999 gehouden Europese Top van Tampere⁵ tot de constatering dat een gemeenschappelijk Europees asiel- en migratiebeleid moest worden gevoerd. De vier delen waaruit dit beleid moet bestaan, werden toen al vastgesteld. Zij zullen de volgende thema's behandelen : partnerschap met de landen van herkomst, een gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat op termijn zou moeten leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen aan wie asiel is verleend, een eerlijke behandeling van derdelanders en een efficiënter beheer van de migratiestromen. Deze verschillende delen moeten volgens het in Tampere overeengekomen tijdschema tegen 2004 verwezenlijkt zijn.

Op mandaat van de Raad van Tampere heeft de Commissie een mededeling⁶ uitgebracht waarin de uitwerking en de ontwikkeling van een communautair immigratiebeleid wordt voorgeschreven. Deze mededeling moet het veld voor overleg en discussie in de lidstaten openen. Met het oog hierop stelt de Commissie voor de resultaten van dit staatsoverleg te bespreken tijdens het Belgische voorzitterschap in het tweede semester 2001 om de Gemeenschap in staat te stellen "gecoördineerd te reageren, niet alleen op fluctuaties in de migratiedruk, maar ook op wijzigingen in de economische en demografische situatie in de Unie".

Volgens de Commissie beantwoordt selectieve immigratie aan een algemenere en ambitieuzere doelstelling die de Europese Raad van Lissabon zich in maart 2000 heeft vooropgesteld : "de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei, met meer en betere banen en een hechtere sociale samenhang".

Aangezien selectieve immigratie op zich de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking in de Unie, noch het correlatief verband tussen actieven en gepensioneerden, kan verminderen, werd op de Top van Lissabon overeengekomen een werkgelegenheidsbeleid op te zetten dat de zwakheden van de Europese economie kan verhelpen; dat zijn met name het aanhoudend hoog aantal werklozen, de ontoereikende werkgelegenheidsgraad van vrouwen en oudere personen, de langdurige structurele werkloosheid, de onderontwikkeling van de dienstensector, in het bijzonder op het gebied van telecommunicatie en internet.

⁵ SN 200/99 (Conclusies van het voorzitterschap, Europese Raad van Tampere, 15 en 16 oktober 1999).

⁶ Mededeling van de Commissie van 22/11/2000 aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid, COM(2000) 757 definitief.

2. Naar een communautair immigratiebeleid

a. Definitie van immigratie om economische redenen

De term "immigratie" omvat economische immigratie, humanitaire immigratie en gezinshereniging. De laatste twee zijn voor de Commissie niet prioritair. Hoewel ze niet afgeremd zullen worden, zullen ze enkel het voorwerp uitmaken van een coördinatie van het nationaal beleid of wetgevingen die in de Unie van kracht zijn.

Economische immigratie moet worden bevorderd om af te stemmen op de behoeften van de markt, aan zeer hoog geschoolden maar ook aan lager geschoolden of ongeschoolden of ook nog aan seizoenarbeiders. Aan de hand hiervan moet "snel en doeltreffend worden gereageerd op arbeidsmarktbehoeften op nationaal, regionaal en lokaal niveau", rekening houdend met de snel veranderende aard van deze behoeften en bijgevolg met de behoefte aan meer mobiliteit van in de Unie binnenkomende migrerende werknemers uit derdelanden.

Daarnaast moet de toelating van economische immigranten ook de illegale immigratie in de Europese Unie en de niet aangegeven tewerkstelling van die illegale migrerende werknemers tegengaan.

b. Naar een nieuwe aanpak van immigratie

De uitwerking van deze andere, flexibelere, Europese aanpak moet berusten op het feit dat "een geregelde immigratie zowel voor de Europese Unie als voor de migranten zelf en hun landen van herkomst voordelen kan hebben".

"In de huidige aanpak moet ook rekening worden gehouden met de veranderende aard van de migratie zelf, die niet langer een éénrichtingsstroom is maar een veel flexibeler bewegingsproces tussen landen is geworden". De controle op die immigratie zal tegemoetkomen aan de economische behoeften en de demografische vereisten van de lidstaten alsook van de landen van herkomst waarbij tevens rekening moet worden gehouden met de opvangcapaciteit van de Unie. Volgens de Commissie heeft deze nieuwe aanpak niet de bedoeling een beleid van vervangingsmigratie vast te stellen.

Hoewel hiervoor volgens de Commissie op het Europese niveau een algemeen kader kan worden geschapen met gemeenschappelijke normen en procedures, met name door middel van richtlijnen, zullen de lidstaten, met behoud van een aanzienlijke manoeuvreerruimte, wetgevend moeten optreden met het oog op de opstelling en de uitvoering van hun nationaal beleid.

c. Toelating van immigranten

1) Raming van passende immigratieniveaus

De Commissie laat het aan elke lidstaat over zijn behoeften vast te stellen. Teneinde een samenwerking tussen lidstaten te organiseren, vindt de Commissie echter dat op Europees niveau een proces (procedure van open coördinatie) moet worden ingesteld dat de uitwisseling van informatie en de verslaglegging in de hand werkt met het oog op het voeren van een Europees immigratiebeleid dat permanent op de economische behoeften van het moment inspeelt.

Deze verslagen zouden betrekking hebben op de periodieke raming van de gegrondheid van het nationaal beleid alsook de algemene resultaten ervan. Voor de analyse van de toekomstige behoeften van de Europese markt zouden die rapporten rekening houden met bestaande overeenkomsten met landen van herkomst en een reeks andere factoren (bijvoorbeeld acceptatie door de bevolking van bijkomende migrerende werknemers in het betrokken land, de voor opvang en integratie beschikbare middelen, ...). Ook kan de door de Unie inzake werkgelegenheid geboekte vooruitgang en het effect daarvan op de Europese arbeidsmarkt de toekomstige perspectieven van het door de Unie gevoerde migratiebeleid beïnvloeden.

Bij de opstelling van deze verslagen zouden de lidstaten nauw moeten samenwerken met de sociale partners, regionale en plaatselijke autoriteiten en alle andere partijen die bij de integratie van migranten betrokken zijn. Deze verslagen zouden de Commissie aldus in staat moeten stellen de beginselen te definiëren van de gemeenschappelijke aanpak die in de komende periode ten uitvoer moet worden gelegd.

2) Vaststelling van een gemeenschappelijk wettelijk kader inzake toelating

De vaststelling van een gemeenschappelijk wettelijk kader inzake toelating, welke taak de Europese Commissie in haar voornoemde mededeling over een communautair immigratiebeleid op zich heeft genomen, is na raadpleging van de lidstaten, de sociale partners en de niet-gouvernementele organisaties opgenomen in een voorstel voor een richtlijn, dat aan de Raad is voorgelegd. Dit voorstel heeft betrekking op de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandigen⁷. Een en ander kan in verband worden gebracht met het voorstel voor een richtlijn betreffende de langdurig ingezeten onderdanen van derde landen⁸.

⁷ COM (2001) 386 "Voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige" van 11 juli 2001.

⁸ Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen COM (2001) 127 definitief van 13.3.2001.

Wanneer deze richtlijn wordt aangenomen, zullen er gemeenschappelijke voorwaarden voor de toelating en het verblijf van werknemers uit derde landen van toepassing zijn met het oog op de aanneming van de nodige nationale maatregelen.

Andere voorstellen zullen moeten volgen, dit keer met betrekking tot de toegang tot studie en beroepsopleiding en met het oog op onbetaald werk.

a) Leidende beginselen

De belangrijkste doelstellingen en leidende beginselen waarop het gemeenschappelijk wettelijk kader inzake toelating volgens de Commissie moet steunen, werden voordien al vastgesteld en betreffen :

- **Doorzichtigheid en redelijkheid** : deze beginselen impliceren dat duidelijke voorwaarden worden vastgesteld waaronder derdelanders in de Unie binnen mogen komen en verblijven als werknemer of zelfstandige, dat hun rechten en verplichtingen worden omschreven, dat ervoor wordt gezorgd dat zij toegang hebben tot deze informatie en dat er mechanismen worden ingesteld om op een eerlijke toepassing van de desbetreffende wetgeving toe te zien.
- **Differentiatie van de rechten naar gelang van de duur van het verblijf** : dit beginsel moet de grondslag van het Europees immigratiebeleid uitmaken. Er moet voor gezorgd worden dat de toegelaten personen in hoofdzaak dezelfde rechten en verplichtingen hebben als EU-onderdanen; deze rechten en verplichtingen kunnen evenwel afhankelijk van de duur van het verblijf worden uitgebreid.

De Commissie maakt een onderscheid tussen :

- tijdelijke werknemers die voornemens zijn naar hun land van herkomst terug te keren; zij moeten een veilig juridisch statuut krijgen;
- personen die wensen te blijven; voor hen moet worden voorzien in speciale regelingen waarmee later een stabiel statuut kan worden verkregen, zoals het afgeven van een tijdelijke werkvergunning die kan worden verlengd en na een nog te bepalen tijd, permanent zou worden, met de mogelijkheid om na een bepaalde periode een langdurige verblijfsstatus te verkrijgen.

Deze modaliteiten zullen gecombineerd moeten worden met de voorwaarden waarin het voornoemde voorstel voor een richtlijn betreffende de status van langdurig ingezeten onderdanen van derde landen voorziet. In dit perspectief passen de rechten en verplichtingen zich aan naarmate het statuut van de migrerende werknemer verandert en is een akkoord tussen lidstaten vereist met het oog op een coördinatie van de verschillende nationale stelsels.

- **Duidelijke en eenvoudige aanvraag- en evaluatieprocedures.**

- **Eerbiediging van de situatie op de plaatselijke arbeidsmarkt** : niet raken aan het in de lidstaten toegepaste beginsel dat een baan slechts door een onderdaan van een derde land kan worden vervuld na een diepgaand onderzoek van de plaatselijke arbeidsmarktsituatie (tenzij de lidstaten andersluidende bepalingen vaststellen).

- **Beschikbaarheid van informatie** : er zou meer gebruik kunnen worden gemaakt van de nieuwe communicatietechnologie en er zou bijvoorbeeld een Europees infopunt kunnen worden opgericht, waar informatie beschikbaar zou worden gesteld over vacatures, arbeidsvoorwaarden, enz.

Er moet dienaangaande ook worden herinnerd aan de oprichting in 1993 van het EURES-netwerk, het Europese netwerk met informatie over de werkgelegenheid en het werknemersverkeer⁹. Dit netwerk heeft tot doel werkzoekenden en werkgevers een informatie- en raadplegingsdienst aan te bieden om het werknemersverkeer en de doorzichtigheid van de EU-arbeidsmarkt te bevorderen. EURES wil bijdragen aan de ontwikkeling van een echte Europese arbeidsmarkt door de voorwaarden voor het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie te verbeteren.

EURES is opgericht door middel van een partnerschap tussen de Commissie en de openbare diensten voor arbeidsvoorziening van 17 landen (15 lidstaten van de Unie, Noorwegen en IJsland) en werkt in 18 grensoverschrijdende werkgelegenheidsgebieden ook samen met andere actoren die betrokken zijn bij de mobiliteit van de Europese werknemers, met name de plaatselijke sociale partners en de lokale overheden.

⁹ Beschikking (EEG) nr. 569/93 van de Commissie van 22 oktober 1993 ter toepassing van Verordening (EEG) nr. 1612/68 van de Raad betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap, met name wat het EURES (European Employment Services)-netwerk betreft.

De informatie die via het netwerk wordt doorgegeven heeft met name betrekking op de vacatures binnen de Gemeenschap, de methodes om werk te zoeken, de levens- en werkomstandigheden in het land van bestemming, de gevolgen voor de sociale rechten, de opleidingsmogelijkheden. Het netwerk geeft ook de profielen van werkzoekenden die interesse tonen voor een baan in een andere lidstaat en helpt werkgevers bij het bekendmaken van hun vacatures, het zoeken naar en in dienst nemen van personeel.

- **Bijstand aan het bedrijfsleven** : om de indienstneming door de Europese bedrijven - vooral het midden- en kleinbedrijf - te vergemakkelijken wordt ten gerieve van de werkgevers, voorzien in een instrument waarmee het concreet werknemerstekort in de Europese Unie kan worden aangetoond; er zou bijvoorbeeld kunnen worden bepaald dat aan het criterium van de economische behoeften wordt voldaan als er geen enkele geschikte Europese sollicitant kon worden gevonden voor een vacature die via de arbeidsbureaus van verscheidene lidstaten werd bekendgemaakt.

b) Streefdoelen

Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel heeft het voornoemde voorstel voor een richtlijn tot doel de verschillende nationale praktijken op het vlak van immigratie te coördineren door een geharmoniseerd wettelijk raamwerk op EU-niveau vast te stellen met betrekking tot de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige alsook ten aanzien van de procedures voor de afgifte van de betrokken vergunningen door de lidstaten.

Het voorstel draagt volgens de erin opgenomen regels meer bepaald bij tot de volgende doelstellingen :

- vaststelling van gemeenschappelijke definities, criteria en procedures betreffende de voorwaarden inzake binnenkomst en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst of zelfstandige economische activiteiten;
- vaststelling van gemeenschappelijke criteria voor de toelating van onderdanen van derde landen tot activiteiten als werknemer of economische activiteiten als zelfstandige (onderzoek economische behoeften en onderzoek voordelige effecten) en openen van verschillende opties om overeenstemming met deze criteria aan te tonen;
- invoering van procedurele en doorzichtigheidsgaranties, om de rechtszekerheid te garanderen naast voldoende voorlichting van alle betrokken actoren inzake de van kracht zijnde regels en werkwijzen van de lidstaten;

- invoering van één enkele nationale aanvraagprocedure die leidt tot één gecombineerde titel die zowel verblijfs- als arbeidsvergunning binnen één administratief besluit omvat, teneinde de uiteenlopende regels die momenteel in de lidstaten van toepassing zijn, te vereenvoudigen en te harmoniseren;
- verlening van rechten aan onderdanen van derde landen met inachtneming van de discretie van de lidstaten om economische migratie te beperken : indien werknemers en zelfstandigen uit derde landen voldoen aan alle vereiste voorwaarden worden zij toegelaten, tenzij de lidstaten beperkingen opleggen (nationale maxima of beperkingen gebaseerd op redenen van overheidsbeleid, openbare veiligheid en volksgezondheid);
- invoering van een soepel raamwerk dat de mogelijkheid biedt om snel te reageren op veranderende economische en demografische omstandigheden en van de mogelijkheid om van gedachten te wisselen binnen een open coördinatiemechanisme inzake het communautair immigratiebeleid;
- erkenning van het recht van de lidstaten om de toelating van onderdanen van derde landen te beperken, indien een lidstaat het nodig acht daartoe horizontale maatregelen toe te passen (maxima of quota).

3) Integratie van onderdanen van derde landen

In haar mededeling over een communautair immigratiebeleid meent de Commissie dat de maatregelen die moeten zorgen voor de integratie van werknemers uit derde landen in Europese bedrijven, moeten worden beschouwd als noodzakelijk uitvloeisel van het toelatingsbeleid. De Europese Raad van Tampere heeft erop gewezen dat de integratie van immigranten inhoudt dat ervoor gezorgd moet worden dat hun levens- en arbeidsvoorwaarden worden geboden die vergelijkbaar zijn met die van de nationale onderdanen. Indien niet de nodige middelen beschikbaar worden gesteld om immigranten en hun gezinnen te integreren, zullen de sociale problemen verergeren, wat tot daarmee samenhangende uitsluiting en criminaliteit kan leiden.

De lidstaten wordt dus aanbevolen een nationaal integratiebeleid uit te werken dat de nieuwe migranten vanaf de toelating ten laste moet nemen en een partnerschap tussen immigranten en gastland impliceert. Ter bevordering van die integratie worden onder andere taalcursussen alsook informatie over politieke en sociale structuren van het gastland, voorgesteld. De Commissie wijst er tevens op dat, aangezien integratie een langetermijnproces is, speciale aandacht moet uitgaan naar de immigranten van de tweede generatie en in het bijzonder naar de vrouwen en het gezin.

3. De open coördinatiemethode die de Commissie voorstelt

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

Een mededeling¹⁰ van de Commissie van 11 juli 2001 heeft voorstellen gedaan om de open coördinatiemethode aan te passen aan het beleidsterrein van migratie, met name bedoeld voor de Europese immigratieconferentie die door het Belgische voorzitterschap van de Europese Unie op 16 en 17 oktober 2001 werd georganiseerd en die op haar beurt een voorbereiding moest vormen op de besprekingen tijdens de Europese Top van Laken in december 2001 over de vorderingen met het oog op de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

Bovendien is, gezien het internationale karakter en de onderlinge samenhang van de verschillende aspecten van het migratiebeleid, een procedure nodig waarbij de vorderingen die met de verwezenlijking van de gemeenschappelijke Europese doelstellingen worden gemaakt, geëvalueerd kunnen worden en waarbij deze doelstellingen zo nodig kunnen worden aangepast.

De open coördinatiemethode, die de bestaande communautaire wetgeving aanvult, is een verplicht stadium dat moet worden doorlopen voor de geleidelijke opstelling van een communautair immigratiebeleid. Deze methode zal in de eerste plaats de gemeenschappelijke doelstellingen die de lidstaten in hun nationaal beleid moeten naleven, identificeren en vaststellen om uiteindelijk tot een gemeenschappelijk en gecoördineerd immigratiebeleid te komen.

Deze methode wordt ten uitvoer gelegd voor een eerste periode van zes jaar, waarna een eerste evaluatie plaatsvindt van de toepassing van de richtlijn betreffende de voorwaarden inzake toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op arbeid in loondienst en economische activiteiten als zelfstandige. Na deze "invoeringsperiode" en in het licht van de evaluatie van de tenuitvoerlegging van de coördinatiemethode, behoudt de Commissie zich het recht voor zo nodig aanvullende rechtsinstrumenten vast te stellen ten behoeve van de coördinatie van het gemeenschappelijk beleid.

¹⁰ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement van 11/07/2001 over een open coördinatiemethode voor het communautaire immigratiebeleid.

Het belangrijkste onderdeel van de open coördinatiemethode is de goedkeuring door de Raad van veeljarenrichtsnoeren voor de Unie, vergezeld van specifieke tijdschema's om de doelstellingen te bereiken die hierin voor de korte, de middellange en de lange termijn zijn vastgesteld. Deze richtsnoeren zullen vervolgens in nationaal beleid worden vertaald aan de hand van specifieke streefdoelen waarbij nationale en regionale verschillen in aanmerking worden genomen. Er worden allereerst richtsnoeren vastgesteld in de volgende gebieden : beheer van migratiestromen, de toelating van economische migranten, partnerschap met derde landen en de integratie van derdelanders. De eerste richtsnoeren moeten in 2002 door de Raad worden goedgekeurd en kunnen zo nodig jaarlijks worden herzien in het kader van het open coördinatiemechanisme.

De open coördinatiemethode en de vaststelling, door de Raad, van richtsnoeren die op nationaal niveau moeten worden nageleefd, impliceren dat de lidstaten nationale actieplannen opstellen om de resultaten van de uitvoering van de EU-doelstellingen op nationaal niveau te kunnen evalueren. Deze plannen zullen uit twee delen bestaan : een overzicht van de resultaten van de in het voorgaande jaar ten uitvoer gelegde maatregelen in het licht van de Europese richtsnoeren en voorstellen voor de tenuitvoerlegging van de migratierichtsnoeren voor het volgende jaar.

Deze actieplannen zullen jaarlijks worden beoordeeld en afhankelijk van de behaalde resultaten aangepast worden en zullen een indruk geven van de wijze waarop de richtsnoeren zich verder zouden moeten ontwikkelen om aan de veranderende behoeften te voldoen. Op basis van deze verslagen zal de Commissie een syntheseverslag opstellen waarin de aandacht wordt gevestigd op gemeenschappelijke problemen en waarin wordt aangegeven op welke gebieden Europese oplossingen zinvol zouden kunnen zijn. Dit verslag zal worden opgesteld in het licht van en overeenkomstig de bestaande verslagen inzake werkgelegenheid en sociale integratie.

De rol van de Commissie bestaat dienaangaande hoofdzakelijk in de ondersteuning van en de medewerking aan de instelling van een passend wettelijk kader door alle relevante voorstellen tegen 2004 te formuleren. Tegelijkertijd zal zij de tenuitvoerlegging van de open coördinatiemethode ondersteunen door voorstellen voor Europese richtsnoeren in te dienen, toe te zien op de coördinatie van nationale beleidsmaatregelen, de uitwisseling van de beste praktijk en de beoordeling van het effect van het communautair beleid alsook door middel van periodiek overleg met de betrokken derde landen. In dit kader zullen comités en werkgroepen worden opgericht. Er werd ook besloten het advies in te winnen van hoge ambtenaren, deskundigen uit de lidstaten op het gebied van migratie, vertegenwoordigers van de sociale partners en van lokale en regionale autoriteiten, personen die deskundig zijn op een specifiek terrein en andere vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld.

De initiatieven die de Commissie op het vlak van migratie heeft genomen, zullen ook toezien op de naleving van de complementariteit en samenhang van andere beleidsmaatregelen, met name de ontwikkeling van de Europese economie, de werkgelegenheidsstrategie en het sociaal beleid, zoals de sociale insluiting en de gemeenschappelijke strategie voor de bestrijding van discriminatie.

Ook de deelneming van de kandidaat-lidstaten is wenselijk; ze moeten worden ingelicht en zo vlug mogelijk bij de open coördinatiemethode worden betrokken.

5. Overzicht van de werkzaamheden op Europees niveau

Overeenkomstig het programma van de werkzaamheden, dat in Tampere werd opgesteld en hierboven werd beschreven, heeft de Commissie tot nog toe verschillende voorstellen ingediend om tot de geleidelijke opstelling van een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid te komen.

Op het gebied van legale immigratie is momenteel een ontwerprichtlijn inzake gezinshereniging bij de Raad in behandeling¹¹.

Verder bereidt de Commissie voorstellen voor over de toelating van derdelanders. Naast de voornoemde ontwerprichtlijn over de toelating van derdelanders voor economische doeleinden, staan voor het tweede semester van 2001 ook ontwerprichtlijnen inzake de toelating van derdelanders voor studie of beroepsopleiding en met het oog op onbetaald werk op het programma van de Commissie.

Wat het deel "eerlijke behandeling van derdelanders" betreft, is er wetgeving aangenomen ter bevordering van gelijke behandeling ongeacht ras of etnische afstamming en tegen racisme en discriminatie¹²; verder is een voorstel voor een richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen momenteel bij de Raad in behandeling¹³. Deze wetgeving biedt langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen voor het eerst de gemeenschappelijke status waarom door de Europese Raad van Tampere werd verzocht.

Ten aanzien van illegale immigratie en de bestrijding van mensen-smokkel en -handel heeft de Commissie een mededeling ingediend om de acties op dit gebied te coördineren en te versterken¹⁴. Vervolgens zal een mededeling worden ingediend over een gemeenschappelijk terugkeerbeleid.

¹¹ Voorstel voor een richtlijn van de Raad inzake het recht op gezinshereniging (COM (1999) 638 definitief van 1.12.1999; gewijzigd voorstel : COM (2000) 624 definitief van 10 oktober 2000.

¹² Richtlijn 2000/43, PB L 180 van 19.7.2000 en Richtlijn 2000/78, PB L 303 van 2.12.2000.

¹³ Voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende de status van langdurig ingezetenen onderdanen van derde landen; COM (2001) 127 definitief van 13.3.2001.

¹⁴ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement betreffende een gemeenschappelijk beleid inzake illegale immigratie, van 15 november 2001, COM (2001) 672 definitief.

Met betrekking tot de mobiliteit van de werknemers, die noodzakelijkerwijs gepaard gaat met het gemeenschappelijk immigratiebeleid hebben het Europees Parlement en de Raad op 10 juli 2001 een aanbeveling aangenomen inzake de mobiliteit binnen de Gemeenschap van studenten, personen in opleiding, vrijwilligers, leerkrachten en opleiders¹⁵.

De Task force¹⁶ heeft zich ook gebogen over het mobiliteitsvraagstuk en heeft dienaangaande een aantal aanbevelingen geformuleerd, die met name tot doel hebben de arbeidsmobiliteit binnen de Europese Unie te bevorderen. Zowel de Commissie als de lidstaten werd daarbij verzocht om in 2002 over te gaan tot de oprichting van één Europese site met informatie over mobiliteit en om in dit kader het EURES-netwerk te moderniseren zodat de arbeidsbemiddelingsdiensten van de lidstaten er gebruik kunnen van maken en zijn rol als dienstverlener voor de Europese arbeidsmarkt aan belang wint.

De Commissie kan deze aanbevelingen gebruiken voor de opstelling van haar actieplan over vaardigheden en mobiliteit, dat zij aan de Europese Raad van Barcelona van maart 2002 zal voorleggen.

III. SITUATIE IN DE EUROPESE LIDSTATEN

A. In België

1. Reglementering

Op dit ogenblik wordt in België een politiek van gecontroleerde immigratie gevoerd¹⁷. Als principe geldt dat een werkgever maar een buitenlandse arbeidskracht mag tewerkstellen indien het niet mogelijk is binnen een redelijke termijn een gepaste werknemer op de arbeidsmarkt te vinden¹⁸. Bovendien moet het gaan om werknemers die onderdaan zijn van een land waarmee België verbonden is door een internationaal verdrag inzake tewerkstelling.

¹⁵ Aanbeveling van het Europees Parlement en de Raad van 10 juli 2001 inzake de mobiliteit binnen de Gemeenschap van studenten, personen in opleiding, vrijwilligers, leerkrachten en opleiders (2001/613/EG).

¹⁶ Definitief verslag van de task force over vaardigheden en mobiliteit van 14 december 2001.

¹⁷ Daarvoor wordt met een systeem van vergunningen en arbeidskaarten gewerkt. Dit systeem werd in 1999 hervormd en wordt sindsdien geregeld door de wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers. In dit kader werd onder impuls van Nationale Arbeidsraad de Adviesraad voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers nieuw leven ingeblazen. Artikel 19 van voornoemde wet voert een verplichting in voor de Koning om het advies in te winnen van deze adviesraad.

¹⁸ Als bewezen wordt dat er structurele tekorten zijn op de arbeidsmarkt, kan de werkgever een vergunning van een contingent van buitenlandse werknemers vragen. Dit wordt in de praktijk evenwel niet toegepast.

Op dit principe bestaan verschillende uitzonderingen. Onderdanen van de Europese Economische Ruimte zijn van vergunning vrijgesteld en voor specifieke beroepsgroepen worden tijdelijke vergunningen verleend.

Een andere afwijking is dat geen rekening wordt gehouden met de situatie op de arbeidsmarkt wanneer het om hooggeschoold personeel gaat¹⁹. Aan hen kan onder die voorwaarden voor maximaal 4 jaar een arbeidsvergunning worden afgeleverd. Ook de vereiste dat het moet gaan om onderdanen van een land waarmee België een internationale overeenkomst of akkoord mee afsloot geldt voor deze werknemers niet.

Daarnaast moet het directiepersoneel die in een Belgisch filiaal van hun buitenlandse firma tewerkgesteld zijn over geen vergunning beschikken voor zover zij meer verdienen dan 1.976.000 BEF per jaar.

Een laatste uitzonderingsregime betreft de tewerkstelling op basis van een voorlopige arbeidsvergunning. Dit systeem geldt voor kandidaat-vluchtelingen van wie de aanvraag ontvankelijk is verklaard, ontheemden waarvoor in het recente verleden op ad hoc-basis een tijdelijk beschermingsstatuut werd uitgevaardigd en voor kandidaat-geregulariseerden²⁰.

2. Beleid

Naar aanleiding van het debat in de Senaat over het migratiebeleid en de hervorming van het asielbeleid, stelde de Senaatscommissie Binnenlandse Zaken en Administratieve Aangelegenheden voor om deze problematiek verder te onderzoeken. Op basis van een reeks hoorzittingen met diverse organisaties en sociale partners, werd hierover op 3 juli 2001 een rapport neergelegd en aanbevelingen gedaan voor het beleid²¹.

Daarin pleit de Senaatscommissie voor het soepeler afleveren van arbeids- en verblijfsvergunningen aan buitenlandse werknemers. Omdat dergelijk immigratiebeleid op Europese schaal zou moeten worden vastgelegd, vroeg zij aan de Belgische regering daar tijdens haar voorzitterschap werk van te maken²².

¹⁹ Voorwaarde is dat deze personen een jaarlijkse bezoldiging genieten van minstens 1.186.000 BEF. Deze loongrens werd in 1999 verlaagd.

²⁰ De omzendbrief van 6 februari 2001 bepaalt dat de kandidaat-geregulariseerden meteen bij hun aanvraag voor een voorlopige arbeidskaart bij hun werkgever kunnen tewerkgesteld worden. De gewestelijke bemiddelingsdiensten dienen daartoe een document af te leveren.

²¹ Senaat, 2000-2001, 2- 565-1 en 2-565/2

²² Ook het VEV en het VBO vragen dat het beleid zou worden versoepeld. Volgens hen zou er een ruimere instroom moeten mogelijk zijn voor de knelpunten en voor leidinggevenden. Binnen de Europese Unie zouden een aantal hinderpalen die het vrij verkeer van personen belemmeren moeten weggewerkt worden. Ook de Senaatscommissie voor binnenlandse aangelegenheden heeft in haar aanbevelingen een aantal voorstellen tot versoepeling van de wetgeving gedaan.

Onder Belgisch Voorzitterschap van de Europese Unie (in de tweede helft van 2001) vormde het thema van de immigratie één van de prioriteiten. In deze context werd hierover op 17 en 18 oktober 2001 een internationale conferentie gehouden.

In het kader van dit voorzitterschap heeft de Adviesraad voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers op 22 november 2000 een advies uitgebracht over het gemeenschappelijk beleid inzake immigratie. Daarin steunt deze Raad het streven van de Commissie om het migratiebeleid van de lidstaten te coördineren en op elkaar af te stemmen. Niettemin formuleert de raad een aantal bemerkingen bij een soepeler immigratiebeleid en beklemtoont dat hij geen voorstander is van green cards.

Daarnaast heeft de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid in mei 2001, ter voorbereiding van een informele bijeenkomst van het Europees Comité voor de Werkgelegenheid, een advies uitgebracht over "het communautaire beleid inzake immigratie en de tenuitvoerlegging van de Europese Werkgelegenheidsstrategie". Daarin stelt de Hoge Raad zich eerder terughoudend op over de vraag of systematische immigratie de meest aangewezen oplossing is voor de tekorten op de arbeidsmarkt. De Raad meent dat de politiek eerder moet gericht zijn op het verhogen van de activiteitsgraad van reeds ingezeten bevolkingsgroepen, zoals ouderen, vrouwen, laaggeschoolde en allochtone jongeren.

Omwille van de gebeurtenissen op 11 september 2001, werd op de Top van Laken slechts een eerste aanzet gegeven om te komen tot een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid. Meer bepaald werd de Europese Commissie verzocht om hierover binnen de drie maanden een ontwerp van richtlijn op te stellen.

B. Frankrijk

1. Reglementering

Evenals in België zijn vreemde werknemers van buiten de Europese Unie, in Frankrijk aan strenge voorwaarden onderworpen inzake toegang tot betaald werk, aangezien ze in het bezit moeten zijn van een verblijfsvergunning en een geldige arbeidsvergunning om een voltijdse of deeltijdse baan te mogen uitoefenen op het Franse grondgebied.

Bijgevolg moet een werkgever die een vreemde werknemer van buiten de Europese Unie in dienst wil nemen een aantal formaliteiten vervullen.

Als de buitenlander zich in zijn land van herkomst bevindt wanneer de werkgever overweegt hem aan te werven, moet deze laatste een aanvraag indienen bij de lokale dienst voor arbeidsvoorziening van de plaats waar de onderneming gevestigd is. Het dossier wordt dan overgezonden aan de *Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle*. Als deze directie een gunstig advies geeft, wordt de arbeidsovereenkomst die bij het dossier is gevoegd, bezorgd aan de *Office des Migrations Internationales*²³ (OMI) zodat de introductieprocedure ten aanzien van deze werknemer van start gaat²⁴.

Als de buitenlander daarentegen al in Frankrijk verblijft zonder arbeidsvergunning moet de werkgever een belofte van indienstneming opstellen voor zijn toekomstige werknemer. Deze laatste moet zich dan met die belofte melden bij de prefectuur van zijn verblijfplaats en kan indien er geen verzet is, de regularisatieprocedure starten.

De arbeidsvergunning kan aan een buitenlander worden geweigerd op grond van de huidige en toekomstige werkgelegenheidssituatie in het betreffende beroep. De weigering moet worden gestaafd met precieze statistieken over arbeidsvraag en -aanbod per beroepskwalificatie.

Toch is het mogelijk dat onderdanen van bepaalde landen op grond van bilaterale akkoorden niet onderworpen zijn aan de arbeidsvergunning of dat de werkgelegenheidssituatie niet in hun nadeel kan worden aangevoerd. Het gaat om onderdanen van Andorra, Monaco, Algerije, Togo, Gabon, Turkije, maar ook vluchtelingen en staatlozen.

De werkgelegenheidssituatie mag evenmin als een element worden aangevoerd in het nadeel van informatici die uit het buitenland gedetacheerd zijn, rechtstreeks in Frankrijk worden gerekruteerd of een andere status hebben gekregen.

Voor onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie geldt het beginsel van het vrije verkeer van werknemers; zij hebben hetzelfde recht van toegang tot arbeid als de onderdanen van Frankrijk. De enige verplichting is dat ze vanaf hun achttiende in het bezit moeten zijn van de specifieke verblijfsvergunning voor deze onderdanen.

2. Politieke aspecten

Hoewel de Franse regering erkent dat bepaalde werkgevers rekruteringsmoeilijkheden kunnen ondervinden in een aantal regio's, bedrijfssectoren of voor welbepaalde werknemersprofielen, meent zij dat de uitdrukking "krapte op de arbeidsmarkt" overdreven is aangezien het aantal werkzoekenden in Frankrijk nog steeds hoog ligt²⁵.

²³ De OMI is een openbare administratieve instelling die ressorteert onder het Franse ministerie van Werkgelegenheid en Solidariteit. Zij is belast met de rekrutering en de introductie van immigranten en hun families in Frankrijk. Zij kan bijvoorbeeld elke operatie met betrekking tot ontvangst, informatie, sociale en beroepsintegratie van vreemde werknemers vervullen.

²⁴ De OMI heeft het monopolie op de introductie van buitenlanders op de arbeidsmarkt. Geen enkele werkgever mag dus rechtstreeks of via een tussenpersoon een vreemde werknemer in zijn land van herkomst rekruteren.

²⁵ Eind oktober 2001 bedroeg het werkloosheidscijfer (IAB-norm) 8,9 % van de beroepsbevolking.

In het algemeen is de Franse regering geen voorstander van een versoepeling van het immigratiebeleid om de voornoemde rekruteringsmoeilijkheden op te lossen. Zij meent dat deze moeilijkheden in veel gevallen kunnen worden verholpen door middel van inspanningen inzake werving en selectie, arbeidsvoorwaarden, opleiding en vereisten²⁶. Toch werkt de *Direction de la population et des migrations* van het ministerie van Werkgelegenheid en Solidariteit momenteel aan een tekst over de rekrutering van verpleegsters in het buitenland.

Voorts bespreekt de *Assemblée nationale* op dit ogenblik een wetsvoorstel²⁷ *permettant de faire face aux pénuries de main-d'oeuvre et de lever les obstacles à la poursuite de la croissance économique*²⁸. De opstellers ervan vinden dat de krapte op de arbeidsmarkt moet worden opgelost via een herziening van het opleidingsstelsel. In afwachting van de resultaten ervan, vinden zij het evenwel noodzakelijk dat het obstakel voor een verdere groei, namelijk het beperkte gebruik van overuren, ingesteld door de wet van 19 januari 2000 *relative à la réduction négociée du temps de travail*, uit de weg wordt geruimd. Dit wetsvoorstel heeft dus tot doel de ondernemingen de mogelijkheid te bieden bij wijze van overgangsmaatregel overuren te laten verrichten om de bestellingen te kunnen afwerken.

Bij de sociale partners lopen de standpunten uiteen. De MEDEF vindt dat er effectief een tekort aan arbeidskrachten is en stelt het gebrek aan kandidaten voor zware beroepen, het gebrek aan werknemersmobiliteit, het ongeschikte opleidingsstelsel en de groei van nieuwe beroepen aan de kaak. De MEDEF is ook van mening dat de arbeidsduurverkorting geen nieuwe werkgelegenheid creëert en spanningen op de arbeidsmarkt tot gevolg heeft. Om het aantal beschikbare arbeidskrachten te doen stijgen moeten volgens de MEDEF de grenzen worden opengesteld voor immigratie.

De vakbonden²⁹ erkennen dat er in enkele bedrijfssectoren spanningen zijn maar verwerpen net als de regering de uitdrukking "krapte op de arbeidsmarkt". Zij stellen voor om de arbeidsvoorwaarden en de lonen in de zwaarst getroffen sectoren op te trekken en een ambitieuzer opleidingsbeleid te voeren dat beter spoort met de behoeften van de arbeidsmarkt. Zij kunnen er daarentegen niet mee instemmen dat systematisch een beroep wordt gedaan op buitenlandse arbeidskrachten, waardoor volgens hen de opwaardering van de betrokken sectoren in het gedrang wordt gebracht en de ontwikkelingslanden van hun geschoolde werknemers worden beroofd.

²⁶ Informatienota van het ministerie van Werkgelegenheid en Solidariteit betreffende "*emplois vacants*" en "*pénuries de main-d'oeuvre*".

²⁷ Wetsvoorstel ingediend bij de Senaat op 24 oktober 2000 en in eerste lezing goedgekeurd op 14 december 2000.

²⁸ Dit voorstel werd aan de *Assemblée nationale* bezorgd en geregistreerd onder nummer 2818 op 15 december 2000. Het werd verwezen naar de *Commission des affaires culturelles, familiales et sociales*.

²⁹ CGT, CFDT, FO, CFTC en CGC.

C. Nederland

1. Reglementering

Inzake tewerkstelling van vreemdelingen, kent Nederland een gelijkwaardig systeem als dat van België³⁰. Ook daar kan een werkgever maar een werknemer van buitenlandse afkomst tewerkstellen indien hij geen personeel heeft kunnen werven op de Nederlandse arbeidsmarkt.

Voor bepaalde categorieën buitenlandse werknemers is geen arbeidsvergunning vereist. Tot die categorieën behoren onderdanen van de Europese Unie, personen die gedurende een onafgebroken periode van drie jaar over een tewerkstellingsvergunning hebben beschikt en asielgerechtigden.

Sinds oktober 2001 is in Nederland de bestaande aanvraagprocedure voor buitenlandse ICT-ers en onderzoekers versneld. Daarnaast bestaan er voor het aantrekken van buitenlandse verpleegkundigen afspraken tussen de Nederlandse overheid en de zorgsector. Een convenant daarover bepaalt dat het aantal personeelsleden van buiten de EER maximum 3 % mag bedragen en bevat strenge eisen voor huisvesting en scholing.

2. Beleid

Omwille van de toenemende krapte op de arbeidsmarkt laaide ook in Nederland de discussie over arbeidsmigratie hoog op.

In het kader van dit debat sprak de Sociaal Economische Raad (SER) zich uit over arbeidsmobiliteit in de Europese Unie³¹. De SER is daarover van oordeel dat arbeidsmobiliteit in de Europese Unie moet bevorderd worden, maar dat daarvoor nog tal van belemmeringen moeten weggewerkt worden³². Daarnaast vraagt de SER om bij het verlenen van vergunningen nu al voorrang te verlenen aan arbeidskrachten uit de kandidaat lidstaten bij het rekruteren van personeel buiten de EU.

³⁰ Wet Arbeid Vreemdelingen (WAV).

³¹ Advies over de arbeidsmobiliteit in de EU van 16 februari 2001.

³² Deze belangrijkste belemmeringen die in het ontwerpadvies beschreven worden zijn het pensioenverlies (de pensioensystemen van de Europese landen sluiten niet volledig op elkaar aan), de erkenning van diploma's, restrictieve toegang tot bepaalde beroepen (vooral in de publieke sector), lacunes in de regelgeving verblijfsrechten voor werkzoekenden en uitzendkrachten, beperkte informatie over het aanbod in andere lidstaten (beperkt gebruik van Europese vacaturebank).

Op haar beurt gaf de Nederlandse regering aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid de opdracht om de zaak te onderzoeken. Op basis van de resultaten van dit onderzoek³³ heeft de regering zich uitgesproken tegen een versoepeling van het immigratiebeleid als mogelijke oplossing om het personeelstekort op te vangen³⁴. Het inschakelen van het onbenut arbeidspotentieel, de scholing van werkzoekenden en het verminderen van uitstroom uit arbeid hebben prioriteit³⁵.

Voor zover immigratie in Nederland als oplossing naar voren wordt geschoven, wordt geopteerd voor tijdelijke contracten en voor een sectorale aanpak. Er wordt ook voorkeur gegeven aan een immigratie uit de Europese Unie of de kandidaat-lidstaten.

In die lijn werd de vergunningsprocedure voor buitenlandse ICT-ers en onderzoekers versneld³⁶. Ook werden voor asielzoekers de toegestane werkzaamheden verruimd. Voor de arbeidstekorten in de zorgsector werd een convenant met die sector gesloten waarin de voorwaarden waaronder immigratie van buitenlandse verpleegkundigen mogelijk is worden vastgelegd.

D. Duitsland

Officieel kende Duitsland sinds 1973, toen zich de eerste oliecrisis aftekende, een verbod op het aantrekken van buitenlandse werknemers en dus kwamen de meeste migranten binnen door een beroep te doen op een van de vele verbijfsregelingen voor asielzoekers.

Sinds een paar jaar wordt in Duitsland echter op een meer zakelijke wijze over immigratie gediscuteerd. Een aantal wetswijzigingen wijzen in de richting van een historisch keerpunt (*Paradigmenwechsel*) in de Duitse immigratiepolitiek, waarbij de deur wordt opengehouden voor echte politieke vluchtelingen, terwijl voor andere immigranten niet langer hun persoonlijk belang de doorslag mag geven, maar het belang van Duitsland.

In een eerste fase ging de aandacht van de Duitse regering vooral naar de wereldwijde tewerkstellingsgroei in de sector van de informatie- en communicatietechnologie (ICT) en de krapte op de arbeidsmarkt voor de sector. Het doorvoeren van een programma dat specifiek gericht is op de noden van de Duitse ICT-bedrijven was de aanzet voor het opentrekken van het debat. In een tweede fase bracht de Duitse regering een brede discussie op gang over de nood potentiële immigratie af te stemmen op de behoeften van de arbeidsmarkt, over de integratie van migranten en het asielrecht. Eind maart 2002 leidde dit tot een ingrijpende wijziging van het Duitse immigratierecht, zowel met betrekking tot de regels voor immigratie om economische redenen, het integratierecht als het asielrecht.

³³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, "Nederland als immigratiesamenleving", oktober 2001.

³⁴ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Knelpunten op de arbeidsmarkt en arbeidsmigratie, Den Haag, 2001, deze nota werd door de ministerraad goedgekeurd op 28 september 2001.

³⁵ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, In goede banen. Een aanpak van de knelpunten op de arbeidsmarkt, Den Haag, 2000.

³⁶ De Nederlandse regering zal onderzoeken of de WAV op langere termijn over voldoende wendbaarheid en flexibiliteit beschikt om getalenteerde mensen binnen te halen. Een interdepartementele werkgroep zal daarover een advies uitbrengen.

1. De regels voor economische immigratie vóór de wetwijziging van maart 2002

Duitsland hanteerde de volgende immigratieregels. (Ook) in Duitsland kon men als niet-EU onderdaan niet werken als werknemer (en tewerkgesteld worden door een werkgever) zonder een arbeidsvergunning (*Genehmigung*), tenzij men over een verblijfsvergunning geldig voor onbepaalde tijd beschikte of in een uitzonderingsregeling was voorzien (bv. voor directiepersoneel die in een filiaal van hun buitenlandse firma komen werken).

Een arbeidsvergunning kon men verkrijgen indien men een verblijfsvergunning bezat. De arbeidsvergunning verkreeg men normaal beperkt in duur en in functie van bedrijven, beroepsgroepen en sectoren (*Arbeitserlaubnis*; te vergelijken met onze arbeidskaart B), tenzij men aan de vereisten voldeed voor het verkrijgen van een *Arbeitsberechtigung* (te vergelijken met onze arbeidskaart A)³⁷.

Voor het verkrijgen van een Arbeitserlaubnis was vereist dat er geen nadelige gevolgen voor de arbeidsmarkt waren (wat betreft tewerkstellingsstructuur, regio's en sectoren) ingevolge de tewerkstelling van niet-EU werknemers, dat er geen Duitse werknemers (of EU-werknemers) ter beschikking waren voor die functie, en dat men niet aan ongunstigere arbeidsvoorwaarden als een vergelijkbare Duitse werknemer zou werken. Van de twee eerste voorwaarden kon in individuele gevallen afgeweken worden. De Arbeitserlaubnis was geldig voor de duur van de tewerkstelling, maar maximaal voor 3 jaar.

Bovendien moest de kandidaat-werknemer in principe zijn woonplaats of gewoonlijke verblijfplaats in Duitsland hebben. Nochtans bestonden op deze laatste voorwaarde uitzonderingen (nog versoepeld in september 1998) voor werknemers uit bepaalde landen of voor bepaalde beroepen - o.a. verpleegsters, chef-koks, huispersoneel - en voor bepaalde groepen van hooggekwalificeerd personeel³⁸.

Voor het verkrijgen van een Arbeitsberechtigung was vereist dat men gedurende minimum 5 jaar bijdrageplichtige arbeid had verricht in Duitsland of gedurende minimum 6 jaar onafgebroken in Duitsland verbleef en dat men niet aan ongunstigere arbeidsvoorwaarden als een vergelijkbare Duitse werknemer zou werken.

³⁷ Artn. 284 – 288 *Sozialgesetzbuch; Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für ausländische Arbeitnehmer (Arbeitsgenehmigungsverordnung – ArGV)* van 17 september 1998.

³⁸ *Anwerbestoppausnahme-Verordnung* van 17 september 1998. Ook als men niet binnen een van deze categorieën viel, kon voor een individueel geval een Arbeitserlaubnis afgeleverd worden als “een speciaal regionaal economisch belang of het belang van de arbeidsmarkt de tewerkstelling van de buitenlander vereist” (§ 8).

2. Een eerste versoepeling van de immigratieregels, specifiek voor de ICT-sector

a. Algemeen kader van de versoepeling

De tripartite *Bündnis für Arbeit* stelde zich in juli 1999 tot doel tegen 2005 250.000 extra werknemers in de sector van de informatie -en communicatietechnologie aan het werk te zetten. In deze sector zijn er op dat moment, volgens BITCOM (een werkgeversfederatie uit de sector), 75.000 vacatures die niet kunnen worden opgevuld; tegelijk zijn er ongeveer 30.000 werkloze informatici.

In dat kader nam de regering in maart 2000 het “*Sofortprogram zur Deckung des IT-Fachkräftebedarfs*” aan.

Eenzijds worden omvangrijke financiële middelen ter beschikking gesteld voor opleiding en herscholing van werknemers in de ICT-sector. De werkgevers engageren zich tot het creëren van 60.000 extra opleidingsplaatsen tegen 2003; het Federaal Arbeidsbureau (*Bundesanstalt für Arbeit*) zal zijn opleidingsplaatsen van 36.000 tot 40.000 verhogen; de federale regering zal in samenwerking met de regeringen van de Länder een campagne opzetten om het aantal studieplaatsen voor de relevante studierichtingen te verdubbelen en hun efficiëntie te verbeteren en om de interesse van de jongeren voor die opleidingen te stimuleren.

Uit een eerste tussentijds rapport over het ICT-programma dat de stand van zaken na 11 maanden (op 22 juni 2001) bekijkt, blijkt dat :

- op het einde van 2000 reeds ongeveer 54.000 van de vooropgestelde 60.000 opleidingsplaatsen waren ingevuld en dat een nieuw systeem van ICT-voortgezette opleidingen op weg was gezet;
- op het einde van 2000 het Federaal Arbeidsbureau reeds 46.000 opleidingsplaatsen voor de ICT-sector had opgevuld;
- grote bedragen werden geïnvesteerd voor de relevante studierichtingen in universiteiten en hogescholen en voor het opzetten van computerprogramma's in beroepsscholen.

Om, anderzijds, op korte termijn het hoofd te bieden aan het tekort aan werknemers voor de sector van de informatie - en communicatietechnologie belooft de Duitse regering een versnelde afhandeling van aanvragen (van niet-EU onderdanen) onder de bestaande immigratieregels, en de uitwerking van een versoepeld juridisch kader voor de tewerkstelling van niet-EU onderdanen in de ICT-sector, binnen strikte grenzen (maximaal 20.000 green cards voor 5 jaar). Het nieuwe kader trad in werking op 1 augustus 2000.

De *versoepeling van de immigratieregels* met ingang van 1 augustus 2000 betreft in eerste instantie de aflevering van de *arbeidsvergunning* (meer bepaald, de *Arbeitserlaubnis*).

*Ten eerste wordt voor bepaalde beroepen (mits bepaald opleidingsniveau) verder afgeweken van de voorwaarde i.v.m. de woonplaats of gewoonlijke verblijfplaats*³⁹. Meer bepaald, een arbeidsvergunning kan worden toegekend voor beroepen in de informatie - en communicatietechnologie aan niet-EU werknemers die hun woonplaats of gewoonlijke verblijfplaats niet in Duitsland hebben. Hiermee worden gelijkgesteld de niet-EU onderdanen die in Duitsland verbleven in het kader van een hogeschool - of vakhogeschool-opleiding die haar zwaartepunt heeft in de informatie -en communicatietechnologie (met succes afgesloten) en die in aansluiting daarop in die sector willen werken.

Ten tweede wordt er in beperkte mate afgeweken van de voorwaarde i.v.m. de toestand van de arbeidsmarkt voor de aflevering van een arbeidsvergunning. Meer bepaald, na aflevering van een eerste arbeidsvergunning kunnen aan dezelfde werknemer arbeidsvergunningen worden afgeleverd onafhankelijk van de toestand van de arbeidsmarkt. Met andere woorden, voor de aflevering van de eerste arbeidsvergunning aan de werknemer wordt wel rekening gehouden met de toestand van de arbeidsmarkt.

In tweede instantie betreft de versoepeling van de immigratieregels de aflevering van de *verblijfsvergunning*. De aflevering van een verblijfsvergunning wordt afhankelijk gemaakt van de toezegging of aflevering van een arbeidsvergunning onder de meer soepele voorwaarden (en niet omgekeerd)⁴⁰.

b. Een begrensde versoepeling

De grenzen waarbinnen de immigratieregels worden versoepeld hebben betrekking op :

- de vooropleiding van de kandidaat-werknemers : de kandidaat-werknemers moeten ofwel een hogeschool- of vakhogeschoolopleiding hebben afgesloten die haar zwaartepunt heeft in de informatie-en communicatietechnologie ofwel het bewijs van een loonafspraak met een (toekomstig) werkgever kunnen voorleggen die minimum 100.000 DM (bruto) per jaar bedraagt;

³⁹ *Verordnung über die Arbeitsgenehmigung für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-ArGV) van 28 juli 2000.*

⁴⁰ *Verordnung über Aufenthaltserlaubnisse für hoch qualifizierte ausländische Fachkräfte der Informations- und Kommunikationstechnologie (IT-AV) van 25 juli 2000. De regeling gaat in werking vanaf 1 augustus 2000 en houdt op uitwerking te hebben op 1 augustus 2008.*

- de beroepen waarvoor de arbeidsvergunning wordt afgeleverd : alleen voor functies in de informatie -en communicatietechnologie kunnen arbeidsvergunningen onder de meer soepele voorwaarden worden afgeleverd;
- het aantal af te leveren arbeidsvergunningen : in eerste instantie zullen maximaal 10.000 arbeidsvergunningen onder de meer soepele voorwaarden kunnen afgeleverd worden; is deze hoeveelheid bereikt, dan kunnen, indien een onderzoek uitwijst dat een verdere behoefte bestaat, nog maximaal 10.000 arbeidsvergunningen afgeleverd worden;
- de geldingsduur van de afgeleverde verblijfsvergunningen en arbeidsvergunningen : de vergunningen wordt afgeleverd voor de duur van de tewerkstelling en maximaal voor 5 jaar; ook voor opeenvolgende tewerkstellingsperiodes kunnen de verschillende vergunningen samen voor maximaal 5 jaar worden afgeleverd;
- de duur van de versoepelde voorwaarden : de regeling gaat in werking op 1 augustus 2000 en houdt op uitwerking te hebben op 1 augustus 2008. Een eerste aanvraag voor een arbeidsvergunning kan tot 31 juli 2003 gebeuren.

c. De praktische afhandeling van de aanvragen

Het is de bedoeling van de Duitse regering de procedure voor de versoepelde immigratiemogelijkheden voor de ICT-sector (de zogenaamde "Green-Card-Regelung") zo onbureaucratisch, snel en transparant als mogelijk te maken. Daarom heeft het Federaal Arbeidsbureau een internetsite gemaakt die moet toelaten potentiële werknemers en werkgevers van de Duitse informatie- en communicatietechnologie sector met elkaar in contact te brengen en kunnen de erkende private arbeidsbemiddelingsbureaus op voorstel van het Federaal Arbeidsbureau de toelating krijgen om ook aan arbeidsbemiddeling te doen voor buitenlandse arbeidskrachten in de sector (deze laatste bepaling houdt op uitwerking te hebben op 1 augustus 2003). In een termijn van 1 week na indiening van een volledig dossier moet er door het plaatselijk arbeidsbureau beslist worden over de toezegging of aflevering van een arbeidsvergunning. De toezegging aan de werkgever vóór de aankomst in Duitsland van de werknemer vervangt voor de eerste 3 maanden van de tewerkstelling de arbeidsvergunning.

De vraag voor de "green cards" bleef tot nu toe onder de verwachtingen. In de eerste 11 maanden na de inwerkingtreding van de regeling werden rond de 8600 arbeidsvergunningen afgeleverd; het grootste aantal werd afgeleverd aan Indiërs (20,7 %). Verder kwamen de informatici vooral uit het voormalige Oost-blok (14 %). Twee derden van hen kwamen in ondernemingen met maximaal 100 werknemers terecht. De tegenvallende vraag naar de "green cards" wordt toegeschreven aan de beperkte duur van een verblijf in Duitsland en de handicap van Duitsland ten opzichte van de Angelsaksische landen door de taal. Ondertussen steeg het aantal inschrijvingen aan de universiteit voor de opleiding tot informaticus in het academiejaar 1999-2000 met 30 %.

3. De wetwijziging van maart 2002

a. Het voorafgaandelijk debat

De kritiek van onder andere de CDU en CSU op de beslissing van de Duitse rood-groene regering om het debat open te trekken, leidt er toe dat een onafhankelijke commissie in het leven wordt geroepen die zich moet buigen over de nood het immigratie en asielrecht te wijzigen (*Zuwanderungskommission*)⁴¹. De commissie wordt voorgezeten door de CDU-politica Rita Süsmuth in de hoop een consensus over de partijgrenzen heen te bewerkstelligen. Het is de bedoeling de nodige wetwijzigingen te kunnen doorvoeren tegen het einde van de ambtstermijn van de regering in 2002, zodat het debat afgekoeld is tegen de parlementsverkiezingen.

De commissie leverde haar rapport af in juli 2001. Ze stelt dat om in de internationale concurrentiestrijd overeind te blijven en de gevolgen van de demografische evolutie op te vangen (een gedoseerde) immigratie nodig is, die op de behoeften van de Duitse economie moet worden afgestemd.

De commissie stelt voor om in 2002 aan 20.000 geschoolde werknemers, geselecteerd op basis van hun integratiecapaciteit aan de hand van een puntensysteem, een permanente verblijfsvergunning te verlenen (*Daueraufenthaltsstatus*), aan 20.000 anderen een arbeidsvergunning voor vijf jaar om te werken in beroepen waarvoor een tekort aan arbeidskrachten bestaat⁴² (*Engpassarbeitskräfte*), aan wetenschappers (zonder getalmatige begrenzing) ook een begrensde arbeidsvergunning, op voorwaarde dat zij een voldoende hoog inkomen in Duitsland zullen hebben en hun wetenschappelijke kwaliteiten buiten kijf staan. Bovendien zouden 10.000 mensen in opleiding een tijdelijke vergunning kunnen ontvangen.

Alle categorieën kunnen erna op basis van hun integratiecapaciteit aan de hand van een puntensysteem een permanente verblijfsvergunning verkrijgen; voor de wetenschappers volstaat het verder duren van hun arbeidsbetrokking. In de toekomst zouden de quota jaarlijks best voorgesteld worden door een op te richten commissie van experts (*Zuwanderungsrat*).

Verder stelt het rapport dat deze koerswijziging geen andere noodzakelijke wijzigingen in de arbeidsmarktpolitiek en de familiepolitiek in de weg mag staan, dat integratiecursussen verplicht zouden moeten worden en dat het asielrecht niet moet ingeperkt worden, maar dat de toekenning ervan wel efficiënter en sneller moet georganiseerd worden.

⁴¹ Alhoewel BDI en DGB vertegenwoordigers hadden in deze commissie, publiceerden ze ook hun eigen standpunten. Voor meer informatie hierover, zie EIRO, mei 2001, "Employers and unions debate new rules for immigration".

⁴² Dit tekort zou enerzijds op basis van een statistische diagnose van de behoefte aan arbeidskrachten in bepaalde sectoren door het Federaal Arbeidsbureau bepaald worden en, anderzijds, door het opleggen van een bijdrage voor vormingsinspanningen door de werkgever die een niet-EU onderdaan wil aanwerven.

De ingrijpende wijzigingen in de immigratiepolitiek vereisen, volgens het rapport, een volledige vervanging van de bestaande wetgeving terzake (door een nieuw *Zuwanderungs- und Integrationsgesetz*), een vereenvoudiging van de verschillende soorten verblijfsvergunningen en een vereenvoudiging van de administratieve procedures. Zo wordt voorgesteld arbeidsvergunning en verblijfsvergunning in één beslissing te laten afleveren (in toepassing van het principe van de "one stop government").

Tezamen met dit rapport kon Minister van Binnenlandse Zaken O. Schily (SPD) beschikken over een keur aan rapporten van maatschappelijke belangengroepen en politieke partijen over deze problematiek⁴³. Op 3 augustus 2001 dient hij een wetsontwerp in dat grotendeels gebaseerd is op de aanbevelingen van de commissie Süssmuth maar dat ook bepaalde suggesties van de coalitiepartner Bündnis 90/Die Grünen en de christen-democratische oppositie herneemt.

b. Een ingrijpende hervorming van het immigratierecht

Naast verplichte integratieprogramma's met onder meer taalcurricula, maatregelen die de asielprocedure vereenvoudigen en die het asielrecht tegen misbruik beschermen en een vereenvoudiging van de regels voor EU-burgers, bevat het wetsontwerp als basisprincipe dat de rechtssituatie van niet-EU burgers bepaald wordt door de redenen waarom ze naar Duitsland willen immigreren (studie, werk, humanitaire gronden en familiehereniging) en niet door de aard van hun verblijfsvergunning. Het toekennen van een arbeidsvergunning en verblijfsvergunning wordt één en dezelfde administratieve beslissing. Er blijven trouwens slechts twee van de vijf soorten verblijfsvergunningen over : één voor een beperkt verblijf en één voor een permanent verblijf.

Wat de immigratie om economische redenen betreft, moeten vier situaties onderscheiden worden :

- Het zogenaamde *Auswahlverfahren* of *Punktesystem* : een kandidaat heeft geen werkaanbod maar voldoet aan een aantal criteria (leeftijd, kwalificaties, talenkennis, land van herkomst) en het maximum-quotum voor deze categorie werd nog niet gehaald. Hij verkrijgt een permanente vergunning. De criteria moeten nog in een wet vastgesteld worden; het maximum-quotum zou tezamen door het Federaal Arbeidsbureau en een nieuw op te richten *Bundesamt für Migration* bepaald moeten worden. Kandidaten uit de kandidaat-lidstaten zullen voorrang kunnen krijgen⁴⁴.

⁴³ Voor een overzicht, zie www.bundesauslaenderbeauftragte.de

⁴⁴ Duitsland heeft een overgangsperiode van maximaal 7 jaar bedongen, waarin het werknemers uit nieuwe EU-landen toch mag weigeren.

- Het zogenaamde *Regelverfahren* : een kandidaat heeft een werkaanbod. Het Federaal Arbeidsbureau controleert of in de EU geen werknemer voor deze job kan gevonden worden. Het Federaal Arbeidsbureau kan ook voor bepaalde beroepen en sectoren nagaan of voor een bepaalde regio geen nadelige gevolgen voor de arbeidsmarkt te verwachten zijn door immigratie van buiten de EU en of dit vanuit het standpunt van de integratie te verantwoorden is. Het kan hierover dan een meer algemene richtlijn aannemen die het aan individuele gevallen toetst. Er bestaat geen quotum voor deze categorie. De werknemer verkrijgt een vergunning die begrenst is in de tijd, maar verlengd kan worden onder dezelfde voorwaarden.
- Een kandidaat is hooggekwalificeerd. Afhankelijk van de concrete beroepsactiviteit is er al dan niet een minimaal jaarlijks inkomen vereist om zich als dusdanig te kwalificeren. De kandidaat verkrijgt een permanente vergunning.
- Een kandidaat wil een zelfstandige activiteit in Duitsland beginnen. De aanvraag wordt afgetoetst aan Duitse regionale en globale economische belangen en de financiële middelen van de kandidaat. Hij kan een vergunning voor maximaal drie jaar verkrijgen, die kan omgezet worden in een permanente vergunning, op voorwaarde dat de activiteit succesvol blijkt.

Het valt op dat het puntensysteem - naar Canadees model - wordt overgenomen uit het voorstel van de commissie, maar dat een quotum voor immigranten om economische redenen (waar voorzien) nog niet werd vastgesteld.

Op 1 maart 2002 werd het wetsontwerp aangenomen in de Bundestag, de Duitse volksvertegenwoordiging. Op 22 maart 2002 werd het, na een tumultueuze stemming, ook aangenomen in de Bundesrat, die de regeringen van de 16 Duitse deelstaten vertegenwoordigt. De wet werd daar goedgekeurd met 35 stemmen tegen 34, maar de 4 beslissende stemmen, die van de deelstaat Brandenburg, werden door de Bundesrat-voorzitter geteld als zijnde vóór het wetsontwerp, terwijl de Brandenburgse minister van Binnenlandse Zaken van CDU-signatuur zijn 2 stemmen tegen het wetsontwerp uitbracht. Aangezien het niet duidelijk is of een deelstaat verdeeld mag stemmen, was volgens de rood-groene regering de wet aangenomen, terwijl de christen-democratische oppositie de stemming in strijd met de grondwet vond.

De CDU dreigt naar het Constitutionele Hof in Karlsruhe te stappen indien bondspresident Rau de wet toch tekent.

Tenslotte, moet nog opgemerkt worden dat kort na dit wetsontwerp een ander wetsontwerp door de Duitse Regering werd ingediend (het *Job-AQTIV-Gesetz*) dat een pakket van maatregelen bevat in het kader van een actief arbeidsmarktbeleid om de langdurige werkloosheid terug te dringen en de terugkeer op de arbeidsmarkt van inactieven te bevorderen⁴⁵.

⁴⁵ Voor meer informatie, zie EIRR, november 2001, "Government proposes reform of labour market policy". Advies nr. 1.400. - Bijlage.