

Asiel, grenscontroles en legale migratie in de Europese Unie

Marie-Pierre de Buisseret

Maart 2012 organiseerde het progressieve advocatencollectief, Progress Lawyers Network, een colloquium met als titel “Is vreemdeling zijn een misdaad?”

De criminalisering van migranten is een onrustwekkend fenomeen, dat zich uitbreidt. Het raakt zowel degene die zijn land wenst te verlaten als de immigrant in het ‘gastland’.

Ze komt tot uiting in militaire instrumenten om kandidaat-vluchtelingen al aan de buitengrenzen tegen te houden, in meer en meer strafsancties, in administratieve maatregelen die rechten, vrijheid en privacy aantasten. Ze zit in het aanleggen van allerhande stigmatiserende databanken. Deze criminalisering botst frontaal met het respect voor de fundamentele rechten van migranten en bepaalt voor een groot stuk het beeld van de migrant in onze samenleving. Het beleid dat de migrant direct of indirect gelijkstelt met een crimineel drukt zijn stempel op de publieke opinie.

Dit artikel is het eerste in een reeks, gewijd aan deze problematiek. In de volgende artikels stellen we de vraag “Wie zijn die migranten? Waarom komen ze hierheen? Is een ander beleid mogelijk?”

Een grondgebied zonder binnengrenzen: de Schengenruimte

In 1985 besloten 5 EU-landen (België, Nederland, Luxemburg, Frankrijk en de Bondsrepubliek Duitsland) om een territorium te creëren zonder onderlinge grenzen, de Schengenruimte, naar de naam van de Luxemburgse stad waar de eerste akkoorden werden ondertekend (14 juni 1985). Vijf jaar later, in 1990, keuren ze de overeenkomst ter uitvoering goed.

Geleidelijk sluiten meer Europese staten zich aan bij de akkoorden en breidt het grondgebied van de Schengenruimte zich verder uit: Italië in 1990, Spanje en Portugal in 1991, Griekenland in 1992, Oostenrijk in 1995 en ten slotte in 1996 Denemarken, Finland en Zweden.

Vanaf 1997 is de Schengenruimte ook institutioneel een feit op Europees niveau met het Verdrag van Amsterdam.

Estland, Litouwen, Letland, Hongarije, Malta, Polen, de Tsjechische Republiek, Slowakije en Slovenië werden lid van de EU in 2004 en maken deel uit van de Schengenruimte sinds 21 december 2007.

Bulgarije en Roemenië die lid zijn van Europese Unie sinds 1 januari 2007, maken nog geen deel uit van de Schengenruimte.

In totaal maken 22 EU-lidstaten (het Verenigd Koninkrijk en Ierland doen niet mee) en vier geassocieerde derde landen (IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein) deel uit van de Schengenruimte.

De creatie van een grondgebied zonder binnengrenzen brengt een versterking van de controle aan de buitengrens van de Unie met zich mee. Het bevestigt tegelijk de bereidheid van de lidstaten om gemeenschappelijke regels op te stellen voor asielzoekers.

Instelling van controles aan de buitengrenzen

Vanaf de jaren 1990 maakt de Europese Unie zich zorgen over het toezicht op haar buitengrens. De Unie is nu immers een gebied zonder binnengrenzen. De onderdanen van alle lidstaten mogen zich vrij bewegen binnen de Unie.

Ze doet alles om het toezicht op haar buitengrenzen te verscherpen en clandestiene immigratie te voorkomen. Nieuwe leden van de Schengenruimte moeten kunnen aantonen als EU-lidstaat in staat te zijn hun buitengrens te bewaken.

Gemeenschappelijke regels verscherpen het toezicht aan de buitengrenzen. Die regels bepalen de voorwaarden om een 'Schengenvisum' te krijgen en voorbij de buitengrens te geraken en zich vrij te mogen bewegen op Schengengrondgebied.

Er komt een verscherpte politiesamenwerking en ook een sterkere gerechtelijke samenwerking, met een waslijst aan bewakingsmaatregelen. We vermelden hier de belangrijkste.

Het **Schengeninformatiesysteem (SIS)** is uitgewerkt in het kader van de Overeenkomst ter uitvoering van het Schengenakkoord¹ en is operationeel sinds 26 maart 1995, datum waarop deze overeenkomst van kracht werd. Het is een gemeenschappelijk computernetwerk van databanken waarmee de overheid van elke lidstaat in luttele seconden tijd het signalement kan doorkrijgen van bepaalde personen of voorwerpen in het kader van het Schengenakkoord en de Europese politiesamenwerking. De verschillende veiligheidsdiensten kunnen deze gegevensbank raadplegen en er inlichtingen in registreren over personen (art. 95-99 van het Schengenakkoord) of over voorwerpen (art. 100).

Oorspronkelijk ging het alleen over gegevens bijvoorbeeld over de afkomst van personen voor wie een aanhoudingsmandaat bestond of over gestolen voorwerpen waarvan men het spoor bijster was. Maar sinds het SIS van de tweede generatie of het SIS II², uitgewerkt in 2006, zijn hierin ook alle gegevens opgenomen in verband met de weigering van toegang of verblijf.

Het SIS vormt de 'ruggengraat' van de hele Schengenregelgeving en streeft twee doelstellingen na: handhaving van de openbare orde en de veiligheid en beheer van de migratiestromen. Het verbindt allerlei computergegevens die zowel kunnen gaan over vreemdelingen die een bevel kregen om het grondgebied te verlaten als over personen die een misdrijf pleegden. Daarmee gooit men twee dingen op één hoop wat natuurlijk bijdraagt tot criminaliseren van vreemdelingen. Het Europees Parlement bekritiseert trouwens het complexe en ondoorzichtige van het systeem.

Alleen de bevoegde nationale autoriteiten, belast met grenscontroles en identiteitscontroles binnen het nationale grondgebied, hebben recht op bevraging van dit SIS. Ook de diensten, belast met het verlenen van visa, hebben toegang tot SIS, maar uitsluitend voor signaleringen in verband met onderdanen van derde landen aan wie toegang en verblijf op het nationale grondgebied zijn geweigerd. Ook Europol, Eurojust, de diensten die belast zijn met het afleveren van verblijfsvergunningen en de autoriteiten, bevoegd voor asiel en migratie, mogen het systeem raadplegen.

De **sanctierichtlijn voor vervoerders**³ van 2001 voorziet geldboetes voor vervoersmaatschappijen die buitenlandse onderdanen die niet beschikken over de vereiste papieren voor toegang en verblijf, naar het grondgebied van EU-landen vervoeren. De vervoerders (luchtvaartmaatschappijen, spoorwegen, scheepvaartmaatschappijen) moeten controleren of de onderdanen uit derde landen die het grondgebied van de EU-landen willen binnenkomen of daar op doorreis zijn, over geldige reisdocumenten beschikken en eventueel een visum hebben. Ze zijn verplicht een onderdaan van een derde land terug te brengen indien de vervoerder die hem naar zijn land van bestemming zou brengen, weigert hem aan boord te nemen of indien de autoriteiten van de staat van bestemming hem de toegang hebben geweigerd en hem naar de lidstaat van doorreis hebben teruggestuurd. De lidstaten moeten geldboetes opleggen die voldoende afschrikwekkend en doeltreffend zijn voor vervoerders die hun verplichtingen niet nakomen. Behalve een te betalen geldsom, moeten ze de ongewenste passagier ook

opnieuw aan boord nemen om hem terug te voeren naar het land waar hij aan boord ging. Door deze verplichting maakt men van de vervoersmaatschappijen douane instanties.

Het **Visuminformatiesysteem (VIS)** werd uitgewerkt in 2004⁴. Dit is een gegevensbank van de Europese Unie, dat de persoonlijke gegevens centraliseert, met inbegrip van vingerafdrukken en een digitale foto, van iedereen die een aanvraag doet voor een visum voor kortverblijf in de Schengenruimte.

Een **Schengengrenscore**⁵, uitgewerkt in 2006 voorziet in gemeenschappelijke regels voor de controles door grenswachters bij de overschrijding van de buitengrenzen van de Unie op vastgestelde grensdoorlaatposten. Wanneer burgers van de Europese Unie (EU) en andere personen die het recht van vrij verkeer binnen de EU genieten (bijvoorbeeld familieleden van een burger van de EU), een buitengrens overschrijden, worden zij aan een **minimale controle** onderworpen (een identiteitscontrole en een eenvoudig en snel onderzoek naar de geldigheid van hun documenten). Onderdanen van niet-EU-landen worden aan een grondige controle onderworpen, met verificatie van de toegangsvoorwaarden, inclusief verificatie in het visuminformatiesysteem (VIS) en, indien van toepassing, van de verblijfs- en werkvergunningen.

Voor een verblijf van ten hoogste drie maanden per periode van zes maanden, moet een onderdaan van een niet-EU-land:

- in het bezit zijn van een reisdocument (paspoort of het document dat de plaats inneemt van dit identiteitsbewijs);
- in het bezit zijn van een visum indien dit is vereist;
- het doel van het voorgenomen verblijf kunnen staven en beschikken over voldoende middelen van bestaan;
- niet gesignaleerd zijn met het oog op weigering van toegang in het SIS;
- niet worden beschouwd als een bedreiging van de openbare orde, de binnenlandse veiligheid, de volksgezondheid en de internationale betrekkingen van EU-landen.

Indien de betrokkene niet aan deze voorwaarden voldoet, kan de toegang tot het grondgebied hem worden geweigerd; bijzondere bepalingen laten uitzonderingen toe, bijvoorbeeld om humanitaire redenen.

In 2004 ziet een nieuw **agentschap, Frontex**⁶, het daglicht. Doel: de buitengrenzen van de Europese Unie nog beter bewaken. Het is een 'onafhankelijke' instelling met hoofdzetel in Warschau. In de raad van bestuur zitten vertegenwoordigers van alle lidstaten die samenwerken voor deze verscherpte controles en twee vertegenwoordigers van de Commissie. Frontex werkt hoofdzakelijk met geld van de Europese Gemeenschap en is actief sinds 2005.

Frontex analyseert de 'risico's' op immigratie op welbepaalde plaatsen zodat de lidstaten voor het beheer van de buitengrenzen de gepaste maatregelen kunnen nemen. Daarnaast coördineert Frontex alle politieacties van de lidstaten om migranten te onderscheppen en staat het voor de gemeenschappelijke opleiding van de nationale grenswachters en verricht het interventies te land en op zee met de beruchte "RABIT⁷" (snelle interventiepatrouilles aan de grenzen). Ten slotte coördineert het agentschap de uitwijzingsoperaties en levert het de staten de beste technieken voor verwijdering van onderdanen van derde landen die illegaal op het grondgebied verblijven.

De staten stellen Frontex uiterst geavanceerde technologische middelen ter beschikking die praktisch niet moeten onderdoen voor een militaire organisatie. Jean Ziegler: "Om Europa te verdedigen tegen de mensen die de honger trachten te ontvluchten, heeft de Europese Unie een semiclandestiene militaire organisatie opgezet, met de naam Frontex. [...]. Ze beschikt over snelle, bewapende schepen voor onderschepping in volle zee, gevechtshelikopters, een vloot van

patrouillevliegtuigen uitgerust met extra scherpe camera's met nachtzicht, radars, satellieten en geavanceerd materiaal voor elektronische lange afstandsbewaking.”⁸

Frontex voert aan de hand van deze middelen een ware oorlog tegen de clandestiene migranten. Sinds 2000 sterft elk jaar een indrukwekkend hoog aantal migranten (schipbreukelingen, verdwijningen in de Sahara enz.). Om te ontsnappen aan de controles van Frontex maken vluchtelingen gebruik van steeds gevaarlijker migratietrajecten.

De activiteiten van het agentschap vormen een bedreiging voor het beginsel van niet-uitwijzing. Frontex onderschept immers een schip en stuurt het terug naar het land waar het vandaan komt met alle inzittenden die hun land ontvluchten, zonder dat ze toegang hebben tot een asielprocedure. Het gebeurt ook dat men deze mensen terugstuurt naar landen die de Conventie van Genève betreffende de status van vluchtelingen niet hebben ondertekend en die geen systemen voor asiel of aanvullende bescherming hebben. En die landen sturen die mensen vervolgens terug naar hun land van herkomst zonder zich ook maar op enige manier druk te maken over het risico op vervolging of schending van de mensenrechten.

Als een patrouille van Frontex vluchtelingen onderschept, wordt nooit een asielaanvraag onderzocht. Om ergens in Europa asiel te kunnen vragen, moet je dus eerst ontsnapt zijn aan Frontex. Nochtans ondertekenden alle Europese staten de Conventie van Genève betreffende de status van vluchtelingen en de richtlijn van 2005 over de minimumnormen in de procedure van toekenning en terugtrekking van het statuut van vluchteling⁹. Deze richtlijn verplicht hen de asielaanvraag te onderzoeken van diegenen die verklaren dat ze hun land ontvluchten omdat ze daar vervolgd worden.

Zo stuurde men te zwaar beladen bootjes met wanhopige migranten terug naar de Libische kust terwijl de passagiers afkomstig waren uit Eritrea of Somalië waar gewapende conflicten aan de gang waren. Menig Irakese en Afghaanse migrant ziet zich teruggestuurd aan de grens tussen Turkije en Griekenland, al zijn ze afkomstig uit een land in oorlog.

Die migranten komen duidelijk in aanmerking om Europa binnen te komen in het kader van de richtlijn betreffende de definitie van vluchtelingen en mensen die op een andere manier bescherming nodig hebben, goedgekeurd in 2004¹⁰ en herzien in 2011¹¹. Dit beschrijft in welke gevallen iemand in aanmerking komt voor “subsidiäre bescherming”. Deze status wordt verleend aan “de vreemdeling die niet kan worden beschouwd als vluchteling, doch ten aanzien van wie er zwaarwegende gronden bestaan om aan te nemen dat, wanneer hij naar zijn land van herkomst, of in het geval van een staatloze, naar het land waar hij vroeger gewoonlijk verbleef, terugkeert, een reëel risico zou lopen op ernstige schade”. Maar men zal hun aanvraag dus niet onderzoeken. Nogmaals, alleen degenen die aan Frontex weten te ontsnappen, kunnen hopen op bescherming van een lidstaat.

In de territoriale wateren van Senegal en Mauritanië is Frontex actief samen met de overheden in deze landen om migranten te verhinderen naar de Unie te trekken. Frontex onderschept de mensen op zee en stuurt ze terug naar deze landen.

Mauritanië is nu niet bepaald een democratie en Frontex werkt dus samen met Mauritaanse politieagenten om Mauritaniërs terug te brengen die het land uit proberen te vluchten.

Frontex maakt geen onderscheid tussen de migranten, volwassenen, kinderen of niet begeleide minderjarigen. Het agentschap schendt onophoudelijk de internationale normen.

De Europese landen hebben het beheer van hun grenzen ‘uitbesteed’ om niet de regels te moeten respecteren waarvan ze zelf de architect zijn of waar ze zich bij hebben aangesloten en ook om elke vorm van democratisch toezicht te vermijden. Het fundamentele kenmerk van Frontex is zijn ondoorzichtigheid.

Door te stellen dat het zelf niet juridisch verantwoordelijk is, waarbij het aanvoert dat alle operaties onder de verantwoordelijkheid vallen van de lidstaten die eraan deelnemen, wast Frontex zichzelf schoon van elke verantwoordelijkheid in de talloze schendingen van de rechten van de mens, begaan tijdens de operaties.

Het budget van Frontex ging constant omhoog: van 6 miljoen euro in 2005 naar 118 miljoen euro in 2011.

Hetzelfde voor zijn bevoegdheden, waar het grote publiek nauwelijks weet van heeft. Op 25 oktober 2011 hebben het Europees Parlement en de Raad het mandaat herzien. Het nieuwe Frontexreglement¹² werd van kracht op 12 december 2011. Maar ook al zitten hierin een aantal nieuwe waarborgen, toch blijft de strategie van het Agentschap op het vlak van de mensenrechten hoogst twijfelachtig. Er is een nieuwe gedragscode voor de eerbiediging van de grondrechten. Er komt een raadgevend forum¹³, samengesteld uit organisaties die actief zijn op het gebied van migrantenrecht. Men stelt zelfs een “grondrechtenfunctionaris” aan. Zijn taken verbeteren het mechanisme voor toezicht op grondrechten. Maar dit alles belet niet een ongemeen scherpe analyse van *Statewatch* en *Migreurop*: er is bijzonder weinig kans dat de nieuwe strategie enige invloed heeft op daadwerkelijke bescherming van de grondrechten van migranten.

Deze ngo’s twijfelen er bovendien aan of dit adviesforum wel echt onafhankelijk is. De leden van het forum zijn weliswaar gebonden aan beroepsgeheim, maar nergens preciseert men wie beslist wat onder dit beroepsgeheim valt. Hetzelfde geldt voor de onafhankelijkheid van de grondrechtenfunctionaris. Het is de raad van bestuur van Frontex zelf die de man of vrouw rekruteert en aanstelt.

Het ziet ernaar uit dat de strategie van Frontex bedoeld is om de schijn te wekken dat ze meer rekening houden met de grondrechten om de kritieken aan hun adres tegen te gaan. Maar de verenigingen voor de bescherming van de mensenrechten lopen hier niet in: dit nieuwe mandaat betekent hoegenaamd geen inperking van het gevaar voor schendingen van de mensenrechten van migranten.

Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel

Tot hier de belangrijkste instrumenten waarover de Unie beschikt voor haar strijd tegen die migranten die zij als ongewenst beschouwt. De volgende vraag is wie de asielzoekers zijn die de Unie dan wel beschermt. Daar heeft de Europese Unie ook instrumenten voor uitgewerkt, met duidelijke criteria waaraan men moet voldoen om internationale bescherming te genieten. Ze leggen ook de regels vast voor het recht op materiële opvang gedurende de periode van de asielprocedure.

Hoe kan Europa zichzelf beschermen tegen clandestiene migranten en tegelijkertijd diegenen beschermen die op de vlucht zijn voor vervolging of ernstige schade in hun land van herkomst?

Mensen die een land ontvluchten en naar de Europese Unie gaan, doen dit vanzelfsprekend bijna altijd illegaal. Allereerst omdat ze meestal niet de tijd hebben om de nodige stappen te ondernemen voor het bekomen van reisdocumenten, maar ook en vooral omdat het, als ze al de tijd hadden om hun vertrek voor te bereiden, niet gemakkelijk is om een visum te pakken te krijgen van een consulaat van een van de lidstaten. Deze consulaten verlenen maar hoogst uitzonderlijk een toeristenvisum of

een visum om humanitaire redenen aan diegenen die van een derdewereldland komen of van een land in oorlog. Eenmaal aangekomen in de EU, riskeren ze immers asiel te vragen...

Om te vermijden dat asielzoekers enkel dat land van bestemming binnen de Schengenruimte uitkiezen, dat het beste opvangsysteem heeft, heeft de Unie een aantal criteria opgesteld om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van elke asielaanvraag.

Die criteria zijn vastgelegd in de **Overeenkomst van Dublin** (getekend in 1990 en van kracht sinds 1997) die in 2003 de Verordening Dublin II zal worden.¹⁴

Om te bepalen welke staat verantwoordelijk is voor de asielzoeker zijn de belangrijkste criteria: de lidstaat waarlangs de asielzoeker de Schengenruimte is binnengekomen, de lidstaat die het visum heeft afgegeven, de lidstaat waarin de asielzoeker eerder al een asielaanvraag indiende enz. Via het **Eurodacstelsel**¹⁵, ingesteld in december 2000, vergelijken de lidstaten de vingerafdrukken van asielzoekers en clandestiene migranten om hen te identificeren en om na te gaan of ze al via een andere lidstaat gereisd hebben. Dit principe legt natuurlijk een zeer grote verantwoordelijkheid bij die lidstaten waarvan de grenzen samenvallen met de buitengrenzen van de Unie.

Het resultaat van de toepassing van **Verordening Dublin II** is dikwijls rampzalig, omdat het maar al te vaak voorkomt dat asielzoekers zich om gegronde redenen verplicht zien naar een ander land van de Unie te gaan om hun aanvraag in te dienen terwijl ze dat eigenlijk niet willen.

Door zijn geografische ligging is Griekenland een van de toegangspoorten voor de Europese Unie. De Afghaanse asielzoekers komen meestal de Schengenruimte binnen via Griekenland. Toch dienen ze systematisch hun asielaanvraag in een ander land van de Unie in, om diverse redenen. De omstandigheden voor opvang en vreemdelingenonthaal zijn in Griekenland verschrikkelijk slecht (er bestaat geen enkele vorm van opvang of huisvesting voor asielzoekers). Het aantal toezeggingen van internationale bescherming (vluchtelingenstatuut of de status van subsidiaire bescherming) ligt er praktisch op nul. En op het einde van de asielprocedure wijst men hen systematisch uit naar Afghanistan.

Het was in elk geval niet zo dat België deze situatie niet kende. Ze staat vermeld in meerdere internationale rapporten. Toch belet dat niet dat België regelmatig op basis van de Dublinverordening Afghaanse vluchtelingen terugstuurt naar Griekenland (op grond van het feit dat ze dus de Schengenruimte binnenkwamen via Griekenland). Deze praktijk is blijven voortduren totdat het Europees Hof Voor de Rechten van de Mens België en Griekenland op 21 januari 2011 veroordeelt in zijn Arrest MSS.¹⁶ Het ging in dit concrete geval over een Afghaanse asielzoeker die begin 2008 zijn land verliet en via Iran en Turkije uiteindelijk via Griekenland het grondgebied van de Europese Unie binnenkomt. Bij zijn doortocht in Griekenland neemt men zijn vingerafdrukken. Na een korte detentie in Griekenland waar hij geen asielaanvraag indient, wordt hij in vrijheid gesteld. Daarop gaat hij naar België waar hij begin 2009 een asielaanvraag indient. De bevraging van het Europese stelsel voor vingerafdrukken Eurodac meldt dat hij eerst in Griekenland was. Daarop past België de Europese verordening Dublin II toe en wijst hem op 15 juni 2009 uit naar Griekenland. En dit ondanks dat er nog een aantal procedures lopen, zowel in België als bij het Europees Hof voor de rechten van de mens. In Griekenland komt hij eerst in een detentiecentrum terecht en vervolgens moet hij in Athene op straat overleven. Zonder enige materiële, sociale of juridische hulp, buiten links en rechts wat humanitaire steun uit privé-initiatief. Tot tweemaal toe tracht hij Griekenland te verlaten, maar hij wordt telkens aangehouden. Naar eigen zeggen is hij gedurende zijn opsluiting slecht behandeld. Bij zijn tweede opsluiting was de Griekse politie van plan hem via de Turks-Griekse grens het land uit te zetten, maar ze besliste op het allerlaatste moment dat toch niet te doen.

Het Hof Voor de Rechten van de Mens in Straatsburg veroordeelde Griekenland voor zijn onmenselijke en vernederende manier om een asielzoeker te behandelen – het feit dat hij werd vastgehouden in onaanvaardbare omstandigheden en dat hij vervolgens op straat moest leven zonder enige vorm van inkomen – en voor schending van het recht op een effectief rechtsmiddel door het feit dat hij in Griekenland niet beschermd was tegen willekeurige verwijdering naar zijn land van herkomst zonder dat zijn asielaanvraag serieus werd onderzocht. Maar dit arrest is vooral belangrijk omwille van de grieven die het Hof heeft geformuleerd ten aanzien van België. Men verwijt België de betrokkene, door hem terug te sturen naar Griekenland, te hebben blootgesteld aan onmenselijke en vernederende behandelingen en zelfs aan gevaar voor zijn leven. Het bijzondere van de situatie was dat de betwiste terugsturing gebeurde naar een ander land van de EU in toepassing van het Europees recht (de Dublin II verordening). De rechters van het Hof van Straatsburg moesten zich buigen over het mechanisme dat in deze verordening is voorzien en over de dubbele veronderstelling waarop dit is gebaseerd: enerzijds de presumptie dat de lidstaten het principe respecteren van niet-uitwijzing van asielzoekers naar een land waar zij het risico lopen op vervolging, en anderzijds de veronderstelling dat alle lidstaten worden beschouwd als veilige landen.

Het Hof maakte de weg vrij voor een invalshoek waardoor elk land verplicht kan worden om zijn internationale verplichtingen na te komen via de “soevereiniteitsclausule” in de overeenkomst van Dublin. Deze voorziet dat elke lidstaat een asielverzoek van een onderdaan van een derde land kan onderzoeken, ook indien ze dit onderzoek strikt genomen niet moet doen krachtens de criteria die zijn vastgelegd in de verordening. Het Hof is van mening dat “de Belgische autoriteiten op grond van de verordening *hadden kunnen afzien van het overdragen van de* verzoeker, als ze er rekening mee hadden gehouden dat het land van bestemming, in dit geval Griekenland, zijn verplichtingen volgens de Overeenkomst niet nakwam.”

Naast de Eurodac-verordening en de Verordening Dublin II werkte de Unie nog een aantal andere reglementeringen uit:

- De **opvangrichtlijn**¹⁷ uit 2003 over de opvangvoorwaarden voor asielzoekers stelt minimumnormen vast voor deze opvang.
- De **kwalificatierichtlijn**¹⁸ uit 2004 bepaalt welke personen in aanmerking komen voor asiel of andere vormen van internationale bescherming.

In deze richtlijn zijn de criteria opgenomen die ook in de Conventie van Genève uit 1951 staan. Daarnaast is een nieuwe “subsidiare” bescherming gecreëerd voor een aantal andere categorieën. Het gaat dan om mensen die bij terugkeer naar hun land van herkomst of naar een doorreisland gevaar lopen voor ernstige schade om andere redenen dan die voorzien zijn in de Conventie van Genève.

In december 2011 werd deze richtlijn nog eens vervangen door een nieuwe.¹⁹ Deze richtlijn zorgt voor een toenadering tussen de verschillende categorieën van vluchteling en van de status van subsidiaire bescherming. Wie geniet van subsidiaire bescherming heeft voortaan dezelfde rechten als vluchtelingen. Het Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) betreurt dat de richtlijn nog steeds niet van toepassing is op onderdanen van een Europees land. De organisatie beklemtoont terecht dat de Conventie van Genève en het internationaal recht het recht om asiel te vragen niet beperken in functie van iemands nationaliteit of land van verblijf.

Deze nieuwe richtlijn is ook gunstiger voor minderjarige asielzoekers. Verder is er sprake van een aantal andere instanties dan de staat, die ter plaatse bescherming kunnen bieden aan vluchtelingen die men naar hun land terugstuurt. In de oude “kwalificatierichtlijn” gaat het over “partijen of organisaties, met inbegrip van internationale organisaties, die [...] een regio of een deel van enige omvang van het grondgebied van de staat beheersen.” De nieuwe richtlijn voegt hieraan toe: “... mits zij bereid en in staat zijn bescherming te bieden.” En ook nog: “Deze bescherming moet doeltreffend en van niet-tijdelijke

aard zijn.” De UNHCR had liever gezien dat men andere instanties dan de staat helemaal niet meer beschouwde als een mogelijke partij om bescherming te bieden.

Het doel van de nieuwe richtlijn is ook een betere bescherming voor vrouwen en jonge meisjes die in sommige juridische tradities en gewoonten, vaak het slachtoffer kunnen zijn van genitale verminking, gedwongen sterilisatie of gedwongen abortus.

Deze richtlijn betekent zeker een vooruitgang voor het Europees recht. Probleem is echter dat er tegelijk een zeer grote hypocrisie in schuilt. Je kunt namelijk als asielzoeker dit asielrecht alleen maar invoeren nadat je een enorm hindernissenparcours succesvol hebt doorlopen: allereerst ontsnapt zijn aan Frontex, als je over land of over zee bent gekomen, of aan de douanecontroles die de luchtvaartmaatschappijen zelf organiseren bij het aan boord gaan in het vliegtuig bij vertrek uit het land van afkomst, en vervolgens ook door de controles geglipt zijn van de douanebeambten in de luchthaven van het land van bestemming in de Europese Unie.

Onder de mensen die hun land van herkomst ontvluchten, zijn er heel veel die er nooit in slagen toegang te krijgen tot een correct gevoerde asielprocedure in een land van de Unie en die geblokkeerd zitten in kampen aan de uiterste grenzen van Europa (Oekraïne, Turkije enz.) en waar men zelden of nooit over praat.

De samenwerking tussen lidstaten over verwijdering en de akkoorden voor wederopname

De **richtlijn over de onderlinge erkenning van besluiten over verwijdering**²⁰ streeft naar een betere samenwerking tussen de lidstaten door toe te laten dat een besluit tot verwijdering, dat een lidstaat heeft uitgesproken ten aanzien van een onderdaan van een derde land, ook kan uitgevoerd worden op het grondgebied van een andere lidstaat. Dit vergemakkelijkt natuurlijk de uitzetting.

- **Het besluit 573/2004**²¹ **over gezamenlijke vluchten voor verwijdering** legt de regels vast voor het organiseren van terugkeervluchten voor onderdanen van derde landen. Concreet staan hierin de specifieke taken omschreven van de autoriteiten die deze bevoegdheid kregen van de respectieve organiserende lidstaten, en over de gezamenlijke taken. Dit besluit werd goedgekeurd zonder advies van het Europees Parlement.
- De akkoorden over de wederopname. Dit verwijderingsbeleid was alleen maar uitvoerbaar en efficiënt als de Unie het voor elkaar wist te krijgen dat de landen van herkomst van deze migranten ook zouden aanvaarden of verplicht zouden zijn om die mensen terug te nemen ... Sinds de Top van Sevilla van 21-22 juni 2002 gaat de Europese Raad nieuwe samenwerking met landen afhankelijk maken van hun engagement om “ongewenste vreemdelingen”, dat wil zeggen hun onderdanen die naar de EU migreerden en de migranten die via hun grondgebied probeerden in de Unie binnen te komen, weer toe te laten in hun land. Voortaan staat in elk samenwerkingsakkoord met een derde land een clause voor verplichte wederopname.

Dat verklaart waarom bepaalde landen die grenzen aan de Unie, zoals Marokko, Libië of Turkije, om de Unie gunstig te stemmen een klopjacht op migranten organiseren. De EU ondertekende wederopname-akkoorden met Hongkong (2004), Macau (2004), Sri Lanka (2005), Albanië (2006), Rusland (2007), Bosnië-Herzegovina, Macedonië, Montenegro, Servië, Moldavië en Pakistan (in 2008) en Georgië (in 2010). Momenteel zijn de onderhandelingen met Algerije, China en Marokko nog aan de gang.

In januari 2011 werd een wederopname-akkoord ondertekend met Turkije, dat eigen onderdanen weer toelaat en ook al degenen die over het grondgebied van Turkije de EU probeerden binnen te komen. België, dat door het ontbreken van een

akkoord met Iran er niet in slaagde Iraniërs het land uit te zetten richting Teheran, stuurt deze mensen voortaan terug naar Turkije, dat hen op zijn beurt terugstuurt naar Iran. Naast de wederopname-akkoorden tussen de EU en de derde landen, bestaan er ook heel wat bilaterale akkoorden tussen lidstaten en derde landen.

De terugkeerrichtlijn²² uit 2008 geeft de lidstaten de toestemming om migranten die illegaal in het land verblijven, met inbegrip van minderjarigen, tot 18 maanden vast te houden met het oog op hun verwijdering. Hij maakt ook de weg vrij voor het uitzetten van deze mensen naar derde landen zelfs als geweten is dat sommige van die landen de mensenrechten niet eerbiedigen. Ten slotte kunnen lidstaten voortaan ook voor 5 jaar een verbod opleggen om het Europees grondgebied opnieuw te betreden, een compleet onevenredige maatregel.

De Europese regelgeving over zelf “gekozen” migratie

Het Europees migratiebeleid is duidelijk zeer streng tegenover migranten uit derde landen die Europa “niet zelf gekozen” heeft. Maar binnen zijn grenzen organiseert het wel het vrij verkeer voor de burgers van de lidstaten en voor hun familieleden. Het aanvaardt zelfs onder bepaalde voorwaarden de migratie van familieleden van onderdanen van derde landen die zich in een lidstaat gevestigd hebben. En daarnaast moedigt het voor onderdanen van derde landen ook een zekere arbeidsmigratie aan.

In dit hoofdstuk gaan we niet dieper in op het vrij verkeer van Europese burgers en hun familieleden binnen de Unie. Ook niet op de maatregelen voor gezinshereniging voor onderdanen van derde landen die wettelijk in de Unie verblijven. We bespreken hier de migratie vanuit derde landen waarvoor de Europese Unie zelf heeft gekozen en die ze aanmoedigt om economische redenen.

In 2005 besliste de Commissie over een “Actieprogramma voor de legale migratie”. Naar aanleiding hiervan kwamen er verschillende richtlijnen of voorstellen voor richtlijnen.

De eerste richtlijn werd goedgekeurd door de Raad in 2009. Het is de zogenaamde **blauwekaartrichtlijn**²³. Dit is een rechtstreekse toepassing van de strategie van Lissabon; ze moet de kenniseconomie versterken om van Europa het werelddeel te maken met het sterkste concurrentievermogen. Het gaat over de voorwaarden voor toegang en verblijf van hoogopgeleide werknemers, afkomstig van buiten de Unie.

Normaal gesproken zijn die hoogopgeleide werknemers meer geïnteresseerd om te emigreren naar de VS of naar Canada. Die landen hebben immers een soepeler wetgeving die een grotere arbeidsmobiliteit van werknemers toelaat. Tot dan toe hadden de lidstaten van de Europese Unie elk hun eigen wetgeving en hun eigen procedures. Dat maakte de Europese Unie minder aantrekkelijk, omdat het voor die hoogopgeleide mensen veel minder gemakkelijk was om van werk en van land te veranderen.

Daarom werkte de Commissie het concept uit van de *blue card*, rechtstreeks geïnspireerd door de Amerikaanse *green card*. Er komt een versnelde gezamenlijke procedure (met een beslissing binnen de 30 dagen na de aanvraag) voor de regeling van toegang en verblijf van hoogopgeleide werknemers binnen de Unie. Naast natuurlijk gezamenlijke definities en criteria om te bepalen wat men kan beschouwen als hoog opgeleid.

Om een dergelijke blauwe kaart te bekomen moet de kandidaat een erkend diploma hoger onderwijs hebben of minstens drie jaar beroepservaring, een arbeidscontract of een werkaanbieding voor minstens een jaar met een brutoloon dat driemaal hoger

is dan het bestaande minimumloon in de lidstaat. Eenmaal men deze kaart heeft, die tegelijk een verblijfsvergunning en een werkvergunning inhoudt, blijft die twee jaar geldig en ze kan worden hernieuwd. De kaart geeft ook recht op gezinshereniging.

De houders van een blauwe kaart genieten van dezelfde rechten en dezelfde behandeling als andere onderdanen van het land, zowel wat betreft sociale bijstand en fiscale voordelen, als wat betreft diploma-erkenning en de erkenning van hun scholing en beroepsopleiding.

Tijdens de eerste twee jaar van zijn legaal verblijf in de betrokken lidstaat is de houder van de blauwe kaart verplicht om voorafgaandelijk toestemming te vragen voor elke verandering van werk. Maar na die twee jaar kan je met een blauwe kaart in om het even welke lidstaat gaan werken in om het even welke hoogopgeleide baan. (Hij moet alleen de bevoegde overheidsinstantie van de werkverandering op de hoogte stellen.)

Voor de Europese Unie zijn deze werknemers een pure winst. Voor het land van herkomst, dat meestal in hun vorming en opleiding heeft geïnvesteerd, is dit zuiver verlies. De Europese Unie uit weliswaar haar bezorgdheid over het gevaar voor *braindrain* dat deze landen van herkomst lopen.²⁴ Maar er staat in de rondzendbrief niets te lezen waar we uit zouden kunnen opmaken dat men serieuze tegenprestaties in het vooruitzicht stelt voor die landen die hoogopgeleide werknemers die zij opgeleid hebben, kwijt raken.

Voor andere werknemers die niet “hoog opgeleid” zijn, keurt men eind 2011 de **richtlijn voor één gezamenlijke procedure en dezelfde rechten**²⁵ goed. Deze vereenvoudigt en versnelt de procedures voor de migranten van derde landen die in de Unie zijn komen wonen om er ook te werken: in elke lidstaat behandelt een en dezelfde overheidsinstantie de aanvraag voor zowel de verblijfsvergunning als de arbeidsvergunning en neemt binnen de drie maanden een gemotiveerde beslissing. De duur van deze gecombineerde vergunning, de voorwaarden om ze te krijgen, te hernieuwen en/of te vernietigen blijven echter de exclusieve bevoegdheid van de afzonderlijke lidstaten. In tegenstelling tot de hoogopgeleide werknemers, waarvoor de lidstaten van de Unie niet al te veel moeite hadden om te komen tot gezamenlijke criteria, wilden de lidstaten het niet eens worden over gezamenlijke criteria voor de andere werknemers.

Met deze vergunning kunnen onderdanen van derde landen vrij verblijven in het land dat de vergunning heeft afgeleverd, en dit ook vrij binnen- en buitengaan. Ze mogen ook vrij door de andere lidstaten reizen en de beroepsactiviteit uitoefenen waarvoor die ene gezamenlijke vergunning hen toestemming heeft gegeven.

Daarnaast is het de bedoeling van deze richtlijn om een gezamenlijke sokkel van basisrechten te waarborgen aan al die werknemers afkomstig uit derde landen die in een lidstaat van de Unie legaal aan het werk zijn. Zo garandeert deze richtlijn dat zij dezelfde rechten hebben als de nationale ingezetenen van de lidstaat waar ze wonen op het gebied van arbeidsomstandigheden, het recht om zich aan te sluiten bij een vakbond, van vorming en beroepsopleiding, diploma-erkenningen, sociale zekerheid, toegang tot goederen en diensten die openstaan voor het publiek en op fiscaal gebied.

Toch gaat er achter deze theoretisch gelijke rechten tussen migrantenwerknemers en andere werknemers in het land een flagrante feitelijke ongelijkheid schuil. In de richtlijn staan immers geen voorwaarden en criteria op basis waarvan lidstaten deze een gezamenlijke vergunning zullen toestaan of weigeren. Elke lidstaat blijft zelf bevoegd voor het bepalen wie in het land mag werken en wonen. Alle lidstaten passen het principe toe dat men die vergunning alleen maar verleent voor een welbepaald werk (en dus voor een welbepaalde werkgever). En dat gebeurt altijd alleen na een grondig onderzoek van de

toestand op de nationale arbeidsmarkt om te bepalen of er in het land zelf geen werkzoekenden zijn die dit werk kunnen doen.

De migrant die het recht op verblijf krijgt omdat hij een baan te pakken heeft gekregen, zit dan ook in een veel kwetsbaardere afhankelijkheidsrelatie ten opzichte van zijn werkgever dan een gewone werknemer. Als hij zijn werk kwijtraakt, is hij immers meteen ook zijn verblijfsrecht kwijt. Werknemers, dikwijls afkomstig uit arme landen, zijn duidelijk minder veeleisend dan de werknemers van het land zelf en minder geneigd om te klagen over werkomstandigheden of loon.

De richtlijn stimuleert dus de arbeidsmigratie zonder evenwel een einde te stellen aan een systeem, dat de werknemers uiterst kwetsbaar maakt omdat het de werkgever buitensporig veel macht geeft: de macht om – onrechtstreeks – te beslissen over het recht op verblijf van zijn werknemer. Het is dan ook niet overdreven om hierin een privatisering van het recht op verblijf te zien.

Deze twee richtlijnen – de blauwekaarrichtlijn en de richtlijn voor een eenvormige gezamenlijke procedure en rechten – leiden tot de bevestiging van twee verschillende statuten voor migrantenwerknemers: het statuut van hoog opgeleide werknemer en het statuut van laaggeschoolde of ongeschoolde werknemer. De eerste groep krijgen duidelijk meer rechten dan de tweede.

In het wetgevend programma van de Commissie zit zo goed als geen initiatief voor legale migratie van laaggeschoolde werknemers, met uitzondering van een **voorstel voor een richtlijn voor seizoenarbeiders**²⁶, dat de Commissie op 13 juli 2010 heeft gepresenteerd.

Er is vraag naar seizoenarbeid in de landbouwsector, in de bouwsector, voor het toerisme en culturele evenementen waar men constant op zoek is naar snel inzetbare flexibele arbeidskracht maar die men moeilijk onder een arbeidscontract kan aanwerven. Met als gevolg dat men hiervoor vaak beroep doet op clandestiene werknemers die werken onder zeer bedenkelijke voorwaarden.

Het mechanisme dat de Commissie voorziet in haar voorstel voor richtlijn, gaat over een snelle procedure die maximum drie maanden mag duren. Werknemers zouden een verblijfsvergunning krijgen, gecombineerd met een werkvergunning, een soort visum voor verblijf met arbeid, waarmee de werknemer uit een derde land maximum 6 maanden per jaar in de EU mag werken en dit voor vier à vijf jaar. Het gevaar van dit voorstel bestaat erin dat het de uitbuiting van vreemde arbeiders gemakkelijker maakt. Om als seizoenarbeider toegelaten te worden, moet men een arbeidscontract of een sluitende werkaanbieding kunnen voorleggen met vermelding van een loon op een niveau dat vergelijkbaar is met wat men voor diezelfde activiteit betaalt in de betrokken lidstaat. Maar de controle op deze voorwaarden vindt plaats voor aflevering van een visum en het kan gaan om een belofte voor werk. Er is nergens een garantie dat de werkgever in het contract dat hij later met zijn werknemer afsluit, ook effectief die loonvoorwaarden respecteert.

Het is ook de bedoeling dat dit voorstel voor richtlijn de **rondtrekkende migratie** van seizoenarbeiders uit derdelanden bevordert. Het zou hun verplaatsing tussen een derde land en de EU eenvoudiger moeten maken met het oog op een tijdelijk verblijf met tijdelijk werk binnen de EU. Ze zouden dan een vergunning krijgen voor meerdere seizoenen ofwel van een vereenvoudigde procedure gebruik kunnen maken. De vergunning voor meerdere seizoenen zou voor maximum drie seizoenen kunnen gelden.

In het voorstel maakt men nergens gewag van een mechanisme om de sociale bijdragen te recupereren die betaald werden tijdens het verblijf in Europa. Bovendien zou de wettelijke pensioenuitkering aan dezelfde voorwaarden gebeuren als voor de onderdanen van de lidstaat in kwestie die verhuizen naar een derde land. Dat hangt dus volledig af van de manier waarop het gastland de uitbetaling van de pensioenen voor de eigen onderdanen organiseert. Dat houdt niet meteen veel garanties in voor seizoenarbeiders. Dit is een discriminatie ten opzichte van Europese seizoenarbeiders. Voor hen bestaat immers de mogelijkheid om sociale bijdragen op het werk, geleverd in het gastland, in te vorderen. En zij hebben ook het recht te genieten van het hele pensioen in diezelfde staat.

Die seizoenarbeiders hebben ten slotte ook geen recht op gezinshereniging.

Nog voor een andere richtlijn stelt zich de kwestie van twee maten en twee gewichten. Seizoenarbeiders zijn over het algemeen ongeschoolde arbeiders. Het voorstel voor richtlijn biedt hen weinig bescherming en geeft hen weinig rechten. Daar tegenover staat een ander voorstel voor richtlijn, voor gekwalificeerd personeel van multinationale ondernemingen. In dat voorstel staan dan weer bijzonder gunstige voorwaarden voor die werknemers in de EU. Het gaat om het **voorstel voor een richtlijn betreffende binnen een onderneming overgeplaatste personen**²⁷. Dit is ook een voorstel “waarin toelatingsprocedures zijn opgenomen waarmee snel kan worden ingespeeld op wisselingen in de vraag naar arbeidsmigranten op de arbeidsmarkt”.

Dit voorstel voor richtlijn stelt een procedure die eenvoudiger is, sneller gaat (30 dagen) en een stuk goedkoper is voor de regeling van een tijdelijk verblijf van leidinggevende en gekwalificeerde werknemers, kaders, specialisten, afgestudeerde stagiairs die voor een welbepaalde periode worden overgeplaatst binnen hun multinationale onderneming.

Binnen een onderneming overgeplaatste personen die zijn toegelaten, krijgen een specifieke verblijfsvergunning (met de vermelding “binnen een onderneming overgeplaatste persoon”), op grond waarvan zij hun opdracht in verschillende entiteiten van dezelfde transnationale onderneming en onder bepaalde voorwaarden ook in entiteiten in andere lidstaten mogen uitvoeren. Op grond van deze vergunning zouden voor hen in de eerste lidstaat ook gunstige voorwaarden voor gezinshereniging gelden. Voor deze vraag moet een document worden opgesteld waarin de taken zijn omschreven en de bezoldiging vermeld staat. Die moeten in overeenstemming zijn met de arbeidsvoorwaarden en -verplichtingen die gelden in het land waar het werk wordt verricht.

De regeling in dit voorstel voor richtlijn is gericht op “personeel met een sleutelpositie, zoals dat doorgaans wordt omschreven in de EU-verbintenissen inzake handel, aangezien dergelijke personeelsleden het gebruik van nieuwe technologieën en innovatie stimuleren, een bedrijfscultuur in diverse locaties verspreiden en activiteiten in opkomende markten bevorderen, wat uiteindelijk leidt tot een versterking van het concurrentievermogen van EU-ondernemingen”.

Aanvragers die aan de toelatingscriteria voldoen, krijgen een specifieke verblijfsvergunning die de houder ervan het recht geeft om als een binnen een onderneming overgeplaatste persoon te werken. Er mag geen bijkomende arbeidsvergunning worden vereist. De geldigheidsduur van de verblijfsvergunning is beperkt tot drie jaar voor leidinggevend en specialisten en tot een jaar voor afgestudeerde stagiairs.

De personen die binnen een onderneming overgeplaatst worden mogen werken in verschillende entiteiten van dezelfde transnationale onderneming die in verschillende lidstaten zijn gevestigd alsook in de gebouwen van klanten van de onderneming. Zij mogen dus op basis van de eerste verblijfsvergunning en een extra document met een lijst van de entiteiten van het concern waarin hij of zij mag werken, een deel van zijn of haar opdracht uitvoeren in een in een andere lidstaat

gevestigde entiteit van hetzelfde concern. De tweede lidstaat moet in kennis worden gesteld van de belangrijkste voorwaarden die aan deze mobiliteit verbonden zijn. Deze lidstaat kan een verblijfsvergunning verlangen wanneer de duur van het werk meer dan twaalf maanden bedraagt; hij kan echter niet verlangen dat de binnen een onderneming overgeplaatste persoon zijn grondgebied verlaat om een aanvraag in te dienen.

Wat zo frappant is in dit hele wetgevend “pakket” van de Europese Commissie – en dat is precies wat de AEDH (European Association for the Defense of Human Rights) ook betreurt – dat is het enorme verschil tussen de behandeling van laaggeschoolde en hoogopgeleide werknemers. Door meerdere soorten werknemers uit te sluiten van het toepassingsgebied van de richtlijn voor “een gezamenlijke uniforme vergunning”, maakt de EU onderscheid tussen verschillende categorieën werknemers op de arbeidsmarkt in functie van diplomaniveau en loonniveau. Men stelt alles in het werk om de meest laaggeschoolden alle lust te ontnemen om zich in de EU te vestigen en te ontsnappen aan het voorgestelde kader van tijdelijke arbeidskracht in dienst van de Europese economische groei.

Legale migratie als concurrentie-instrument

Al die richtlijnen en voorstellen maken deel uit van de maatregelen die de EU neemt voor de uitvoering van de Lissabon-strategie. In maart 2000 legde de Unie de doelstellingen van deze strategie vast om tegen 2010 de meest competitieve en meest dynamische kenniseconomie ter wereld te zijn. We weten dat gezien door de bril van de Europese instanties deze doelstellingen niet werden bereikt. Maar dat wil nog niet zeggen dat ze worden opgegeven. Ze vormen immers een onderdeel van de liberale filosofie waarvan de hele Europese constructie vandaag doordrongen is.

Die doelstellingen van Lissabon gaan grosso modo uit van de werkgeversorganisaties. Toen die doelstellingen in 2000 in Lissabon werden uitgewerkt en goedgekeurd, waren de Europese instanties namelijk sterk beïnvloed door de rapporten die om de 6 maanden werden opgesteld door de GCC (Adviesgroep voor de mededinging). De werkgroep had de taak om aan de Europese instanties regelmatig verslag uit te brengen over de competitiviteit. Hij werd eind 1994 opgericht op vraag van de ERT (Ronde Tafel van Europese industriëlen die een vijftigtal voorzitters van grote Europese multinationals samenbrengt). In deze Adviesgroep voor de mededinging zitten vertegenwoordigers van de industrie, van de overheid en van de wereld van onderzoek en ontwikkeling. We overdrijven dan ook niet als we zeggen dat de rapporten van de GCC voor het merendeel de opvattingen en de behoeften van de ondernemingen vertolken.

Het is een migratiebeleid, dat het aantal “bruikbare” werknemers verhoogt zonder dat de hoeveelheid werk naar verhouding toeneemt. Met een dergelijk beleid beconcurreren deze werknemers uiteindelijk elkaar, zodat de werkgever naar believen diegenen kan uitkiezen die de laagste werkvoorwaarden aanvaarden: lage lonen, nog meer flexibiliteit enz.

Voor die sectoren waar te weinig werknemers voorhanden zijn, moedigt de Unie de migratie van buitenlandse werknemers aan. De richtlijn voor “een gezamenlijke uniforme procedure en rechten” vereenvoudigt de procedures om arbeidsmigratie gemakkelijker te maken.

Deze migrantenwerknemers zijn allereerst interessant voor de werkgevers omdat ze meestal uit landen komen waar de levensomstandigheden een stuk moeilijker zijn en ze daarom minder dan anderen geneigd zullen zijn om te klagen over de slechte werkomstandigheden en zich zeer buigzaam en flexibel zullen opstellen. Maar verder zijn ze ook interessant door het feit dat ze hierheen zijn gekomen in het kader van een tijdelijk verblijf, rechtstreeks verbonden met het werk, en dus gemakkelijk opnieuw het land uit te zetten, als ze niet meer nuttig zijn. Het volstaat om hun arbeidscontract niet te verlengen of aan dit contract een einde te stellen en meteen kan ook hun verblijfsvergunning niet meer verlengd. Niet overdreven dus

om te stellen dat een dergelijk systeem sterk lijkt op een privatisering van het verblijfsrecht van migranten ... al behoudt de staat althans in theorie het monopolie op het verlenen van dit recht. En als deze migrantenwerknemers vasthouden aan de wens om langer te blijven dan de toegestane periode, dan wacht hen de verwijdering van het grondgebied.

Zoals voorzien in de Lissabon-strategie en de plannen om van de Europese Unie een kenniseconomie te maken, ligt de nadruk op innovatie en onderzoek. En daarom moedigt de Unie de knappe koppen uit derde landen aan om in de Unie te komen werken. Het is precies de bedoeling van de “blauwekaartrichtlijn” om Europa aantrekkelijker te maken voor hoog opgeleide werknemers. Het voorstel voor richtlijn voor overplaatsing binnen een onderneming is bovendien bijzonder gunstig voor de mobiliteit van gekwalificeerd personeel van multinationals.

Marie-Pierre de Buisseret (marie-pierre.debuisseret bij progresslaw.net) is advocate bij Progress Lawyers Network.

1 Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de Regeringen van de Staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen. *Publicatieblad* Nr. L 239 van 22/09/2000, blz. 0019-0062. [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:42000A0922%2802%29:nl:HTML>].

2 Verordening (EG) Nr. 1987/2006 van het Europees Parlement en van de Raad van 20 december 2006 betreffende de instelling, de werking en het gebruik van het Schengeninformatiesysteem van de tweede generatie (SIS II). [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:381:0004:0023:NL:PDF>].

3 Richtlijn 2001/51/EG van de Raad van 28 juni 2001 tot aanvulling van het bepaalde in artikel 26 van de Overeenkomst ter uitvoering van het Akkoord van Schengen van 14 juni 1985. [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:187:0045:0046:NL:PDF>].

4 2004/512/EG: beschikking van de Raad van 8 juni 2004 betreffende het opzetten van het Visuminformatiesysteem. [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0512:NL:HTML>].

5 Verordening (EG) nr. [562/2006](#) van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006, tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) en de wijzigingsbesluiten: Verordening (EG) nr. [296/2008](#), Verordening (EG) nr. [81/2009](#), Verordening (EG) nr. [810/2009](#) en Verordening (EU) nr. [265/2010](#).

6 Verordening (EC) nr. [2007/2004](#) van de Raad van 26 oktober 2004 voor de oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie en Richtlijn (EC) nr. [863/2007](#). [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R2007:20070820:NL:PDF>].

7 EG-Verordening nr. [863/2007](#) van het Europees Parlement en van de Raad van 11 juli 2007 ter invoering van een mechanisme voor de oprichting van snelle grensinterventieteams en ter wijziging van EG-richtlijn nr. [2007/2004](#) van de Raad voor wat betreft het gedeelte dat verband houdt met dit mechanisme en dat de taken en bevoegdheden van de gevraagde ambtenaren bepaalt. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0030...>

8 Jean Ziegler, *L'empire de la honte*, Livre de Poche, 2009, blz. 13.

[9](#) Richtlijn 2005/85/EG van de Raad van 1 december 2005 betreffende minimumnormen voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus. [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:NL:PDF>].

[10](#) Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming. [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:NL:PDF>].

[11](#) Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (herschikking). [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:NL:PDF>].

[12](#) Verordening (EU) nr. 1168/2011 van het Europees parlement en van de Raad van 25 oktober 2011 ter wijziging van verordening (EG) nr. 2007/2004 van de Raad tot oprichting van een Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie. [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:304:0001:0017:NL:PDF>].

[13](#) Dit adviesforum wordt geraadpleegd over de verdere ontwikkelingen en uitvoering van de Grondrechtenstrategie, de gedragscode en de gemeenschappelijke basisinhoud. (Art. 26 bis 2. van het nieuwe reglement).

[14](#) Verordening (EG) nr. [343/2003](#) van de Raad van 18 februari 2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielerzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend. [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:NL:PDF>].

[15](#) Verordening (EG) nr. 2725/2000 van de Raad van 11 december 2000 betreffende de instelling van Eurodac voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin. [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:316:0001:0001:NL:PDF>].

[16](#) ECHR, Grand Chamber, arrest nr. 30696/09, Case of M.S.S. v. Belgium and Greece (Application no. 30696/09, Judgment, Strasbourg, 21 januari 2011. [<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-103050>].

[17](#) Richtlijn [2003/9/EG](#) van de Raad van 27 januari 2003 tot vaststelling van de minimumnormen voor de opvang van de asielzoekers in de lidstaten. [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:NL:PDF>].

[18](#) Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die anderszins internationale bescherming behoeft, en de inhoud van de verleende bescherming. Publicatieblad van de Europese Unie L/304/12 van 30.9.2004. [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:NL:PDF>].

[19](#) Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de

inhoud van de verleende bescherming (herschikking). [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:0009:0026:NL:PDF>].

[20](#) Richtlijn [2001/40/EG](#) van de Raad van 28 mei 2001 betreffende de onderlinge erkenning van besluiten inzake de verwijdering van onderdanen van derde landen. [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:149:0034:0036:NL:PDF>].

[21](#) Beschikking 2004/573/EG van de Raad van 29 april 2004 inzake het organiseren van gezamenlijke vluchten voor de verwijdering van onderdanen van derde landen tegen wie individuele verwijderingmaatregelen zijn genomen van het grondgebied van twee of meer lidstaten. [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:261:0028:0035:NL:PDF>].

[22](#) Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en van de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven. [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:348:0098:0098:NL:PDF>].

[23](#) Richtlijn 2009/50/EG van de Raad van 25 mei 2009 betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan. [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:155:0017:0029:nl:PDF>].

[24](#) In de samenvattende fiche die van deze richtlijn is gemaakt op de website van de Unie staat te lezen: “Het is niet alleen de bedoeling het concurrentievermogen te bevorderen in het kader van de Lissabonstrategie, maar ook hersenvlucht te beperken.”
[http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_the_internal_market/114573_nl.htm].

[25](#) Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en van de Raad van 13 december 2011 betreffende één enkele aanvraagprocedure voor een gecombineerde vergunning voor onderdanen van derde landen om te verblijven en te werken op het grondgebied van een lidstaat, alsmede inzake een gemeenschappelijk pakket rechten voor werknemers uit derde landen die legaal in een lidstaat verblijven. [<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:343:0001:0009:NL:PDF>].

[26](#) Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf voor onderdanen van derde landen met het oog op seizoenarbeid. Brussel, 13.7.2010, COM(2010) 379 definitief, 2010/0210 (COD). [http://ec.europa.eu/home-affairs/news/intro/docs/com_2010_378_fr.pdf].

[27](#) Voorstel voor een richtlijn van het Europees parlement en van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf voor onderdanen van derde landen in het kader van een overplaatsing binnen een onderneming. Brussel, 13.7.2010, COM(2010) 378 definitief, 2010/0209 (COD).
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282010%290378_/com_com%282010%290378_nl.pdf].