

# The external dimension of the EU's migration policy : different legal positions of third-country nationals in the EU. : a comparative perspective

## Citation for published version (APA):

Eisele, K. (2013). *The external dimension of the EU's migration policy : different legal positions of third-country nationals in the EU. : a comparative perspective*. Wolf Legal Publishers.

## Document status and date:

Published: 01/01/2013

## Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

## Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

## General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

[www.umlib.nl/taverne-license](http://www.umlib.nl/taverne-license)

## Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[repository@maastrichtuniversity.nl](mailto:repository@maastrichtuniversity.nl)

providing details and we will investigate your claim.

Download date: 14 Jun. 2021

## **Samenvatting – Proefschrift K. Eisele**

Vershillende migratiestromen hebben Europa en zijn bevolkingsstructuren in zijn geschiedenis zeer beïnvloed en getekend. Tegelijkertijd zijn migratiebeleid en immigratierecht uitdrukking en kern van de soevereiniteit van Staten en zijn tot nu toe een gevoelig thema voor regeringen en de maatschappij. Vanuit traditioneel oogpunt gezien verleent de territoriale soevereiniteit, zoals het internationaal recht bepaalt, discretionaire bevoegdheid aan staten de immigratiebepalingen voor buitenlanders vast te leggen. Echter is echter is de discretie beperkt door volkenrechtelijke verplichtingen, die bindend zijn voor Staten. Bovendien zijn lidstaten van de Europese Unie (EU) gebonden aan supranationale wetgeving op de gebieden waarvan zij de bevoegdheid hebben overgedragen aan de EU.

Het EU-recht maakt een verschil tussen migranten, die de nationaliteit van een EU-lidstaat hebben en migranten die de nationaliteit van een derde land bezitten. Dit verschil heeft verstrekkende consequenties voor de wettelijke status van migranten die in de EU reizen of al in de EU verblijven. In principe kunnen EU burgers zich vrij binnen het grondgebied van de lidstaten bewegen en verblijven. Het vrije verkeer van personen, een van de vier fundamentele vrijheden van de Europese interne markt, heeft zich oorspronkelijk ontwikkelt op basis van een economische uitgangspunt, met als doelstelling het creëren van een ‘gemeenschappelijke markt’. Het vrije verkeer van personen is tot nu toe slechts geldig voor burgers met de nationaliteit van een van de EU-lidstaten. Toen de Europese economische gemeenschap eind jaren vijftig is ontstaan, hebben de regeringen geen aandacht besteed aan onderdanen van derde landen. Langzamerhand hebben niet-EU burgers meer aandacht naar zich toe getrokken op Europees niveau; zo is hun rechtspositie voor het eerst versterkt toen migratierelevante regelingen in EU associatieovereenkomsten geïntegreerd werden alsook de positie van onderdanen van derde landen in hun kwaliteit als familielid van gemeenschapswerknemers werden aangemerkt.

Pas met de inwerkingtreding van het verdrag van Amsterdam in 1999 is het regelgevingkader van de EU veranderd en was de EU voor het eerst bezorgd met bevoegdheden betreffende migratie- en asielbeleid in Titel IV van het verdrag. Vandaag voorziet het verdrag van Lissabon expliciet in de taak van de EU om een gemeenschappelijk migratiebeleid te ontwikkelen, dat erop gericht is in alle stadia te zorgen voor een efficiënt beheer van de migratiestromen, een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, en een preventie en intensievere bestrijding van

illegale immigratie en mensenhandel.<sup>1</sup> Het verdrag van Lissabon heeft mitsdien de Tampere conclusies, die de Europese raad op 15-16 oktober 1999 verkondigd heeft, een juridische basis gegeven.<sup>2</sup> De Europese raad heeft er toen al op het belang gewezen om de wettelijke status van onderdanen van derde landen meer in overeenstemming te brengen met die van de onderdanen van de lidstaten. In de EU leven op dit moment omtrent 20,1 miljoen onderdanen van derde landen (in 2010) – dat is 4 procent van de bevolking van de EU dat neerkomt op 501 miljoen mensen. De EU wetgeving, die van toepassing is op onderdanen van derde landen, is heden ten dage sterk gefragmenteerd: niet-EU burgers die in een EU lidstaat woonachtig zijn of die zich graag naar een van de lidstaten willen verplaatsen staan tegenover een aantal verschillende rechtsbronnen, die hun respectievelijke rechtspositie bepalen. Er kunnen problemen ontstaan wat betreft transparantie, de coherentie of het kan zelfs de rechtszekerheid bedreigen. Ook kan de vraag worden gesteld of de verschillende rechtsposities van onderdanen van derde landen verenigbaar zijn met het basisprincipe van gelijkheid onder de EU regelgeving.

Tegen deze achtergrond beoogt dit proefschrift de volgende hoofdvragen te beantwoorden: Waarom genieten onderdanen van derde landen met een bepaalde nationaliteit een geprivilegieerde rechtspositie op basis van het EU recht – en op welke manier onderscheidt zich zo'n geprivilegieerde rechtspositie zich van een 'niet-geprivilegieerde' in juridisch opzicht? Met andere woorden doet dit proefschrift onderzoek naar het verschil in behandeling van onderdanen van derde landen met de doelstelling een rechtsvergelijkende analyse te maken van de respectievelijke wettelijke status van niet-EU burgers.

Om de hoofdvragen te beantwoorden heeft het een verder gaande studie: Ten eerste bestudeert dit proefschrift op welke manier de externe betrekkingen van de EU bijgedragen hebben derdelanders met een bepaalde nationaliteit een geprivilegieerde behandeling te verlenen. In deze context wordt de rol van de EU associatie-, coöperatie-, en partnerschapsovereenkomsten, welke belangrijke instrumenten zijn voor de vormgeving van de buitenlandse betrekkingen van EU, onderzocht en de oorzaken voor het aangaan van zulke overeenkomsten met derde landen bestudeerd. Daarnaast wordt geanalyseerd hoe de buitenlandse betrekkingen van de EU het Europees migratierecht en -beleid sinds het ontstaan van de Europese Economische Gemeenschap hebben beïnvloed en, *vice versa*, hoe het migratiebeleid op de buitenlandse betrekkingen uitwerkt. Deze analyse is tevens

---

<sup>1</sup> Zie artikel 79 (1) VWEU.

<sup>2</sup> Tampere conclusies van de Europese Raad van 15-16 oktober 1999.

verbonden met de vragen wanneer en hoe de ‘externe dimensie’ van het Europees migratiebeleid zich ontwikkelt heeft. Ten tweede kunnen de hoofdvragen niet worden beantwoord zonder zich op de volgende subvragen te concentreren: op welke (mensen-) rechten kunnen alle derdelanders zich beroepen; hoe waarborgt de EU precies de geprivilegieerde rechtspositie gebaseerd op de associatie, coöperatie, en partnerschapsovereenkomsten – en hoe is dit verschil in behandeling van onderdanen van derde landen compatibel met het principe van gelijkheid; op welke manier divergeren de rechtsposities van derdelanders met betrekking tot toelating, verblijf, dienstverband en sociale verzekering, evenals andere sociale en economische rechten. Met de focus op deze vragen, beoogd het onderzoek deze versnippering te verklaren en de diverse wetsbepalingen, die relevant zijn voor onderdanen van derde landen, te ontvlechten. Tenslotte wordt op basis van de resultaten van dit proefschrift beoordeeld of de ambities van de EU om een gemeenschappelijk migratiebeleid in te voeren, kunnen worden gerealiseerd tegen de achtergrond van het, blijkbaar, extreme selectief immigratiebeleid dat in de EU op dit moment voert.

Het begrip van een gemeenschappelijk Europees migratiebeleid definieer ik in het kader van mijn proefschrift als een migratiebeleid dat voor alle onderdanen van derde landen geldig is – dit in tegenstelling tot een migratiebeleid dat slechts alle lidstaten ‘gemeen’ hebben. Het blijkt twijfelachtig of het correct is van een hele groep van onderdanen van derde landen te spreken, die de EU burgers als homogene groep tegenovergesteld worden, aangezien de omvang van de rechten van onderdanen van derde landen – afhankelijk van hun nationaliteit – heel divergent is.

Om te beginnen is het belangrijk om te benadrukken dat er Europese wetgeving bestaat op het gebied van migratiebeleid die op alle onderdanen van derde landen, ongeacht van nationaliteit, van toepassing is. Deze wetgeving, die onder andere onder het verdrag van Amsterdam in de vorm van richtlijnen was aangenomen betreft het recht op gezinshereniging; de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen; de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk; een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek; de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan; een 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.<sup>3</sup>

Naast de bepalingen inzake de Europese immigratie- en asielpolitiek, die vandaag in titel V in het verdrag van Lissabon omtrent de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht geregeld is, kunnen zich onderdanen van derde landen ook op primair EU recht beroepen, bijvoorbeeld op het Europees Handvest van grondrechten, waarop een ieder zich kan beroepen. Bovendien worden onderdanen van derde landen ook beschermt door volkenrechtelijke regelgeving die de lidstaten of de EU binden – hier speelt vooral het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens een grote rol, aangezien het feit dat het toepassingsgebied alle onderdanen van derde landen omvat, die zich op het grondgebied van een lidstaat bevinden.

Dit proefschrift doet onderzoek naar het verband tussen de twee beleidsgebieden van migratie en externe betrekkingen sinds het ontstaan van de Europese Economische Gemeenschap en bestudeert in hoeverre dit verband substantieel aan de bevoordeling van bepaalde onderdanen van derde landen heeft bijgedragen. De eerder vermelde associatieovereenkomsten hebben voor het eerst een stevige, contractuele basis voor politieke en economische coöperatie met derde landen geschapen. Terwijl in simpele economische verdragen migratie niet als onderwerp behandeld wordt, waren regelingen omtrent migratie in associatieovereenkomsten – welke vaak een toetreding van het land aan de EU voorzag – geïntegreerd. Dit gebeurde met de doelstelling de desbetreffende staat eerst op de vrijheid van werknemers en later op de vrijheid van personen binnen de EU voor te bereiden. Hieromtrent is bijvoorbeeld de EU-associatieovereenkomst met Turkije van 1963 te noemen, omdat het nog steeds de basis vormt op grond van welke Turkse werknemers en werkneemsters één geprivilegieerde wettelijke status toekomt. Het sluiten van een dergelijke overeenkomst biedt de EU een belangrijke optie haar externe betrekkingen een regelgevingkader te geven. Associatieovereenkomsten, die in

---

<sup>3</sup> Zie Richtlijn 2003/86/EG van de Raad van 22 september 2003 inzake het recht op gezinshereniging; Richtlijn 2003/109/EG van de Raad van 25 november 2003 betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen; Richtlijn 2004/114/EG van de Raad van 13 december 2004 betreffende de voorwaarden voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk; Richtlijn 2005/71/EG van de Raad van 12 oktober 2005 betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derde landen met het oog op wetenschappelijk onderzoek; 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; Richtlijn 2011/98/EU van het Europees Parlement en 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.

het verleden tot een EU-toetreding hebben geleid, hebben een weggebaand voor de huidige compositie van de EU zoals ze vandaag bestaat als supranationale organisatie met 27 lidstaten. Het verdrag van Lissabon heeft bovendien de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) gecreëerd met de doelstelling de EU met een eigen diplomatische dienst een helder gezicht in de wereld te geven. De Europese Dienst staat de hoge vertegenwoordiger van de EU voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid bij, die het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, evenals het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid beheert. Het onderwerp migratie was expliciet als wereldwijde uitdaging geïdentificeerd, die de EDEO van plan is te overzien.

Indien mensen grenzen overschrijden teneinde naar een ander land te emigreren, bergt dit proces uit de aard der zaak een internationaal, extern component. In de laatste twee decennia was vooral de “externe” dimensie van het Europees migratiebeleid intensief een onderwerp van discussie op nationaal en Europees niveau. In het begin van de jaren 90 was de focus in de politiek gericht op de vermindering van migratie in verband met stromen van vluchtelingen uit het voormalig Joegoslavië. De Commissie was van de opvatting dat het fenomeen van migratie een Europese dimensie had, die zowel intern als extern gerichte maatregelen nodig had. Tegen deze achtergrond heeft zich langzaam de overtuiging doorgezet dat een succesvol management van migratie een politiek eist die ook aan de landen van herkomst en transit geadresseerd is. Met de ‘alomvattende aanpak van migratie’ hebben de Europese regeringsleiders in 2005 de overeenkomst gesloten om dialoog en partnerschappen aan te gaan met derde landen betreffende migratie vraagstukken, dat was voornamelijk het politieke antwoord op de tragische gebeurtenissen in Noord-Afrika. De Poging van Afrikaanse migranten om de Spaanse enclaves binnen te dringen eindigde in sommige gevallen met een dodelijk gevolg. De alomvattende aanpak diende het slechte imago van ‘het Fort Europa’ tegen te gaan. Het is geen geheim dat de discussies inzake migratie nauw verweven zijn met een sterk binnenlands belang van elke staat voor een hoog level van nationale veiligheid. Irreguliere migratie wordt vaak beschouwd als een bedreiging en een probleem voor de binnenlandse veiligheid, die ook wezenlijk van een stabiele situatie buiten de grenzen van een EU-lidstaat afhankelijk is. Daarom heeft zich ook het inzicht verspreid dat immigratie beter in coöperatie met derde landen geregeld dient te worden – dit leidde ertoe dat migratie één van de belangrijkste onderwerpen van het EU buitenlandse beleid is geworden. Volgens de Europese Commissie beoogt de EU een alomvattende aanpak van migratie stromen van migranten effectief te regelen, de alomvattende aanpak is volledig in andere externe

beleidsterreinen geïntegreerd en betreft op een algehele en uitgebalanceerde manier alle vragen omtrent migratie en asiel. De alomvattende aanpak houdt zich dus niet alleen met irreguliere migratie bezig, maar ook met legale immigratie tegen de achtergrond van een aanhoudende vergrijzing van de maatschappijen binnen Europa, alsmede het gebrek aan vaklieden wat betreft bepaalde branches. Echter was de alomvattende aanpak ook onderwerp van harde kritiek: wetenschappers hebben het zogenaamde ‘evenwicht’ afgekeurd, de grensbewaking systematisch af te schuiven, en de verantwoordelijkheid op derde landen, die het vaak aan capaciteit en de nodige knowhow ontbreekt, afgeschoven. De alomvattende aanpak, bekrachtigd door de Europese regeringsleiders in het Stockholm Programma in 2011, werd het ‘EU-totaal aanpak van migratie en mobiliteit’ genoemd en had als doel de mobiliteit te bevorderen en de individuele migrant en de bescherming van zijn mensenrechten in het middelpunt te stellen.

Dit proefschrift illustreert dat een ‘externe dimensie’ van migratiebeleid op Europees niveau al in de jaren 60 bestond op basis van migratierechtelijke bepalingen in verschillende EU-associatie- en coöperatieovereenkomsten – alhoewel de EU op die datum nog geen bevoegdheden op het gebied van migratie had.

Er wordt aangetoond op welke manier geprivilegieerde externe betrekkingen invloed hebben op de wettelijke status van onderdanen van derde landen en hoe ze in EU verdragen, afhankelijk van het objectief, het doeleinde, en geaardheid, verankerd worden. De proefschrift komt tot de conclusie dat EU recht belangrijke verschillen stipuleert wat betreft de behandeling van onderdanen van derde landen op grond van nationaliteit. Dit verschil in behandeling, die in detail wordt analyseert in hoofdstukken V tot VII, geeft zich onder andere in de regelingen van toegang en verblijf, alsmede arbeidsrechtelijke en sociaalverzekeringsrechtelijke bepalingen weer. Derhalve is het moeilijk om over een homogene groep van onderdanen van derde landen te spreken. De proefschrift stelt ook de strekking van de rechtspraak van het Hof van Justitie van de EU vast van de uitleg van EU-associatie-, coöperatie-, en partnerschapsovereenkomsten en in hoeverre het hoogste gerecht van de EU op basis van zijn rechtspraak de wettelijke status van onderdanen van derde landen essentieel gesterkt heeft. Tenslotte wordt behandeld hoe het principe van gelijke behandeling, die in artikel 18 VWEU neergelegd is, zich op onderdanen van derde landen uitwerkt. Het Hof van Justitie heeft in het arrest *Vatsouras* beslist, dat het principe van gelijke behandeling geen toepassing vindt op een mogelijke discriminatie tussen onderdanen van EU lidstaten en

die van derde landen, indien ze in de werkingssfeer van EU recht valt. Het principe van gelijke behandeling zegt dat overeenkomstige situaties niet verschillend mogen worden behandeld voor zover de differentiatie niet objectief gerechtvaardigd is. Deze houding werd bekritiseerd met name omdat het Hof van Justitie zijn beslissing niet verder had uitgelegd.

Dit proefschrift komt tot de conclusie dat gelijke behandeling van derdelanders op grond van verschillende rechtsbronnen slechts zeer selectief verleend wordt. De oorzaak voor dit lappendeken van rechtsgrondlagen zijn de verschillende rechtsbronnen, wier toepassing van een aantal van criteria afhangt: de EU-associatieovereenkomsten en coöperatiemechanismen zijn slechts geldig voor onderdanen van derde landen met een bepaalde nationaliteit, en gelijke behandeling wordt slechts voor gedetermineerde en beperkte onderwerpsgebieden goedgekeurd, bijvoorbeeld gelijke behandeling omtrent arbeidsvoorwaarden. Het Europees secundaire recht, dat was aangenomen onder titel VI van het verdrag van Amsterdam, voorziet de gelijke behandeling in geselecteerde gebieden voor onderdanen van derde landen, op wie de wet respectievelijk van toepassing is. Bovendien heeft ook het algemeen principe van niet-discriminatie op basis van nationaliteit wat betreft onderdanen van derde landen zijn grenzen. Terwijl de doestelling om de wettelijke status van derdelanders ten opzichte van EU burgers aan te passen in de verre toekomst ligt, moet worden gewaardeerd dat het aangenomen secundaire recht ongetwijfeld de juridische situatie van onderdanen van derde landen, die rechtmatig in een lidstaat leven of legaal in de EU reizen, verbeterd heeft.

De richtlijn betreffende de status van langdurig ingezetene onderdanen van derde landen heeft de wettelijke status verstevigd van onderdanen van derde landen die tenminste vijf jaren rechtmatig in een lidstaat verblijven. En de richtlijn inzake het recht op gezinshereniging maakt de reünie van families in een lidstaat mogelijk. De richtlijnen betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan en betreffende een specifieke procedure voor de toelating van onderdanen van derdelanders met het oog op wetenschappelijk onderzoek, hebben een specifiek juridisch systeem voor bepaalde groepen van derdelanders gecreëerd, dat onafhankelijk van nationaliteit van toepassing is. Daarenboven heeft de richtlijn betreffende een 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, de voorwaarden voor toegang en verblijf vergemakkelijkt. De



aanvaarding van deze richtlijnen, welke niet op grond van nationaliteit discrimineert, is welkom. Echter verbeelden die rechtsinstrumenten slechts ‘de grootste gemene deler’, en ze doelen in het geheel niet op een aanpassing van de wettelijke status van derdelanders naar die van EU burgers, zoals het geformuleerd was in de Tampere Conclusies van 15-16 oktober 1999.

Op basis van de conclusies van mijn proefschrift zal ik niernavolgend aanbevelingen maken met het oog het Europees migratiebeleid en migratierecht te verbeteren.

### **1.) De schepping van één Europees migratiebeleid dat een ‘inclusieve’ EU bevordert.**

Mijn proefschrift heeft laten zien dat een gemeenschappelijk Europees migratiebeleid, die gelijkwaardig op alle onderdanen van derde landen van toepassing is, tegenwoordig niet bestaat. Het hoog selectief systeem, dat het *acquis* migratierecht vormt, zou kunnen worden omgezet in een immigratiebeleid met een verbeterde gelijke behandeling voor alle derdelanders. De EU zou zich ‘inclusief’ gedragen en alle migranten welkom heten. Het berust bij de nationale en supranationale besluitvormers hierop de nodige maatregelen te nemen.

### **2.) Een verbeterde gelijke behandeling voor alle derdelanders.**

Gelijke behandeling is van groots belang voor een Europees migratiebeleid dat alle migrantengemeenschappen op gelijke manier als cultureel, economisch en sociaal verrijkende groep van individuen in het gastland beschouwt en een integratie in de ontvangende maatschappij vergemakkelijkt. Het stelt zich de vraag of het voorstelbaar is, gelijke behandeling op een samenhangende manier te verruimen. P. Boeles heeft een immigratiebeleid voorgesteld dat uitzonderingen van gelijke behandeling van derdelanders van status van verblijf, niet van nationaliteit afhankelijk maakt. Zijn theorie houdt in dat maatregelen op het gebied van migratierecht, die op derdelanders van toepassing zijn en die niet voor eigen onderdanen kunnen worden genomen, enkel gerechtvaardigd zijn, als ze geschikt en evenredig zijn. Terwijl deze interessante theorie zeker niet in zijn gehele omvang omzetbaar is, zouden toch enkele elementen kunnen worden overgenomen. Op die manier zou bijvoorbeeld de nationaliteit het doorslaggevend criterium voor het recht van toegang zijn voor een kortstondig verblijf (EU witte en zwart visa lijst) alsook verblijven van lange duur (competentie bij de lidstaten). Evenwel zou de duur van het verblijf de cruciale factor moeten zijn voor de omvang van de rechten waarop migranten in het gastland zich kunnen beroepen

als ze daar een tijd hebben gewoond. Deze aanpak weerspiegelt zich in de richtlijn 2003/109/EG betreffende de status van langdurig ingezetenen van derde landen. Dit betekent dat het mogelijk is een wezenlijk gemeenschappelijk migratiesysteem op te bouwen dat gekenmerkt wordt door de duur van verblijf als doorslaggevend criterium vast te stellen in plaats die van nationaliteit.

### **3.) Een verhoogde transparantie en een versterkte bewustwording.**

Een eerste stap om het huidige, gefragmenteerde Europese migratiebeleid aan te pakken is de transparantie van de complexe structuren, welke het Europees migratierecht definiëren, te verbeteren. Het Europees secundaire recht onder Titel V van het verdrag van Lissabon wordt vaak als basis weergegeven voor een gemeenschappelijk Europees migratiebeleid, zonder verder op de verschillenden associatie-, coöperatie en partnerschapverdragen in te gaan. Besluitvormers zouden het bewustzijn van de bevolking voor het tegenwoordige migratierecht dienen te verscherpen, in het bijzonder met het oog op potentiële migranten. Een eerste initiatief is het EU immigratie portal dat actuele en praktische informatie verstrekt voor buitenlanders die van plan zijn om in de EU te reizen, dat online kan worden geraadpleegd.

### **4.) De introductie van een aangepaste en uitgebreide immigratiecode.**

Besluitvormers zouden bovendien een aangepaste en uitgebreide immigratiecode kunnen introduceren, die zich op het *acquis communautaire* baseert en het bestaande Europees migratierecht consolideert, verbetert en in een document wordt verenigd. In een dergelijke immigratiecode zouden vereenvoudigde eerlijke procedures en duidelijkere regels voor arbeidsmigratie naar de EU kunnen worden verankerd. Maar ook gezinshereniging en de status van langdurig ingezetenen van derde landen zouden aanmerkelijk kunnen worden geoptimaliseerd.

### **5.) Het belang van een aanpak , die op rechten gebaseerd is.**

Om de doelstellingen van de Raad van Tampere te bereiken, met name betreffende een verbetering van de rechten van derdelanders ten opzichte van de rechten van onderdanen van de lidstaten te bereiken, zou een Europees migratiebeleid een aanpak kunnen volgen die op rechten gebaseerd is en migranten en hun familie leden centraal stelt. De EU-totaal aanpak van migratie en mobiliteit, die de Europese Commissie in 2001 een nieuw impuls heeft gegeven, integreert en communiceert belangrijke aspecten in deze context: de bescherming

van de rechten van migranten en de focus op de mens. Een immigratiecode zou hier de mensenrechtendimensie in een juridisch bindend regelgevingkader kunnen vastleggen.

#### **6.) Migratie als positief fenomeen communiceren waarvan maatschappijen profiteren.**

Het is de taak van de politiek om migratie en immigratie als positief fenomeen en veelbelovend voor de toekomst naar buiten toe te communiceren. Onkunde en onwetendheid bieden een voedingsbodem voor vooroordelen, wantrouwen en angst tegenover bevolkingslagen met migrantenachtergrond, wat in het ergste geval in racistische en xenofobische houdingen kan culminereren. In economisch barre tijden verscherpen dergelijke ontwikkelingen zich, dat zich weerspiegelt in een groei van rechts-populistische propaganda. Regeringen en parlementen – nationale en Europese besluitvormers – zouden actief moeten worden en het bewustzijn van bevolkingen op basis van feiten sensibiliseren. Maar ook de civiele samenleving, internationale en non-gouvernementele organisaties, evenals de particuliere sector spelen een belangrijke rol in dit verband. Hier is de EU-totaal aanpak van migratie en mobiliteit een juiste stap en de publieke consultatie, die de Europese Commissie tussen april en juni 2012 op geroepen heeft, zeer welkom. De Europa 2020 strategie voorziet, dat migratie en mobiliteit bijdraagt aan een versterkte economische groei, meer vitaliteit en het concurrentievermogen aanzwengelt. Europa is gekenmerkt door vergrijzende maatschappijen door een dalen van het aantal geboortes; dit eist een responsieve beroepsbevolking die voldoet aan de vraag op de arbeidsmarkt, zoals een immigratiebeleid georiënteerd op de vraag.

#### **7.) De ontwikkeling van een sterker institutioneel kader dat zich coöperatief vragen inzake migratie stelt.**

Een intensieve coöperatie op institutioneel niveau vergemakkelijkt regelmatige dialogen en informatie-uitwisseling tussen organisaties en belangenbehartigers betreffende het onderwerp op welke manier grensoverschrijdende migratie beter kan worden beheerd. In dit opzicht bieden de initiatieven zoals het *Global Forum on Migration and Development* en het *UN High-Level Dialogue on International Migration and Development* een belangrijk forum op internationaal parket. In juli 2012 is een ‘strategisch partnerschap’ voor migratievragen geïnaugureerd, die de samenwerking tussen de Internationale Organisatie voor Migratie, de Europese dienst voor extern optreden alsook de Europese Commissie zal verdiepen. Het is te hopen dat dit partnerschap effectief gebruikt zal worden en zo tot succesvolle discussies en praktische resultaten in het beleid zal leiden.

**8.) Ratificatie van het VN Verdrag over de bescherming van de rechten van alle migrantenwerkers en hun familieleden.**

Het VN verdrag inzake de bescherming van de rechten van alle migrantenwerkers heeft een uitgebreide internationale regelgeving voor de bescherming van alle migranten en hun familieleden geschapen. Helaas hebben tot op heden maar weinig staten het VN verdrag geratificeerd. Vooral de EU lidstaten zouden verdragspartij kunnen worden om het aantal van ratificaties van industriestaten te verhogen en op die manier substantieel aan een veilige wettelijke status van migranten kunnen bijdragen.