

EC questionnaire reguliere migratie non-EU burgers

DG Home start een publieke consultatie met als doel een 'fitness check' van het Europese raamwerk reguliere migratie van derdelanders naar de EU.

Het betreft de volgende EU regelgeving:

- Directive 2003/86/EC on family reunification;
- Directive 2003/109/EC on long-term residents;
- Directives 2004/114/EC on Students and 2005/71/EC on researchers, later recast as Directive (EU) 2016/801 (entry into effect in 2018);
- Directive 2009/50/EC on highly skilled employment (EU Blue Card);
- Directive 2011/98/EU on a single application procedure for a single permit and equal treatment of third-country workers;
- Directive 2014/36/EU on Seasonal workers;
- Directive 2014/66/EU on intra-corporate transfers.

Bij het doorzoeken van recente ACVZ adviezen zijn raakvlakken gevonden met de hierboven vetgedrukte richtlijnen. Hieronder zijn de relevante passages uit de adviezen geciteerd.

1. Wetsadvies implementatie ICT-richtlijn¹*Reikwijdte van de ICT-richtlijn en de detachingsrichtlijn*

De commissie is van oordeel dat gelet op het spectrum van gevallen waarop de ICT-richtlijn mogelijk van toepassing is (en niet andere regelgeving, zoals bijvoorbeeld de detachingsrichtlijn of de richtlijn voor het verrichten van arbeid als wetenschappelijk onderzoeker), het niet altijd eenvoudig is om vast te stellen onder welke Europeesrechtelijke regels een derdelander (of de onderneming waar hij of zij gaat werken) valt. Het is van groot belang dat de uitvoeringspraktijk in staat wordt gesteld om dit onderscheid te maken, aangezien de ICT-richtlijn en de detachingsrichtlijn de gelijktijdige toepasselijkheid uitsluiten, zoals blijkt uit artikel 2 van de ICT-richtlijn. Bovendien blijkt uit overweging 37 en artikel 2 van de ICT-richtlijn dat de richtlijn geen afbreuk doet aan de voorwaarden voor het vrij verkeer van het verrichten van diensten (artikel 56 VWEU) of aan de rechten van derdelanders die voortvloeien uit overeenkomsten tussen de EU en haar lidstaten en derde landen.

Stagiair-werknemers

De reikwijdte van de richtlijn is beperkt tot stagiair-werknemers met een universitair diploma. De commissie vindt het teleurstellend dat de reikwijdte van de richtlijn op deze wijze is beperkt, nog afgezien van het feit dat onderwijs in landen heel verschillend is georganiseerd waardoor in het buitenland gevolgde universitaire opleidingen lang niet altijd in Europa en in Nederland worden erkend. De commissie spreekt daarom de hoop uit dat Nederland te zijner tijd bij de implementatie van de herziening van de richtlijnen 2005/71/EG (wetenschappelijk onderzoekers) en 2004/114/EG (derdelanders met het oog op studie, scholierenuitwisseling, onbezoldigde opleiding of vrijwilligerswerk) de daarin geboden ruimte benut om ook stages voor werknemers met een niet-universitaire opleiding mogelijk te laten zijn.

Samengevat:

- Reikwijdte ICT-richtlijn (en detachings en onderzoekersrichtlijn) onduidelijk. Niet eenvoudig voor derdelander vast te stellen onder welke Europeesrechtelijke regels hij valt.
- Richtlijn is beperkt tot stagiair-werknemers met een universitair diploma. Benut de ruimte bij herziening van de Onderzoekersrichtlijn om ook stages voor werknemers met een niet-universitaire opleiding mogelijk te laten zijn.

¹ <https://acvz.org/wp-content/uploads/2016/11/ADV-002-wetsadvies-wijziging-Vreemdelingenbesluit-inzake-implementatie-van-de-ICT-richtlijn-en-de-richtlijn-seizoenarbeid.pdf>

2. Advies 'Delen in verantwoordelijkheid'. Voorstel voor een solidair Europees asielsysteem.²

De ACVZ ondersteunt het idee van de Commissie Meijers om de EU-regelgeving aan te passen en aan statushouders reeds na twee jaar verblijf in de lidstaat het recht op intra-EU mobiliteit te verlenen, in plaats van vijf jaar zoals nu geldt op basis van Richtlijn 2003/109.³ De ACVZ stelt voor om het verkrijgen van het recht op intra-EU mobiliteit na twee jaar verblijf in een lidstaat open te stellen voor het doel arbeid en studie. De ACVZ wijst hierbij op een mogelijk toe te passen analogie met het bestaande aquis voor intra-EU mobiliteit in de richtlijn 2009/50/EG (Blue Card).⁴ Dit betekent dat aan verblijf in de andere lidstaat voorwaarden worden gesteld, zoals bijvoorbeeld minimaal een middeleneis en ziektekostenverzekering en geen bedreiging voor de openbare orde, veiligheid of volksgezondheid, maar zonder tewerkstellingsvergunningsplicht en met een garantie dat zowel de hoofdpersoon (statushouder die arbeid verricht of studie volgt) als zijn of haar familieleden mee kunnen verhuizen naar een tweede lidstaat (en daar ook arbeid kunnen verrichten, of studie volgen). Volgens de ACVZ is dit te realiseren door kleine aanpassingen in de EU-regelgeving. Dit kan door onderdelen van de bestaande richtlijn 2003/109/EG te wijzigen, zodat een tussenstap gezet kan worden in de richting van meer vrij verkeersrechten voor statushouders van internationale bescherming dan op dit moment mogelijk is.

Verbeter de legale kanalen voor migratie

De ACVZ wijst op de ontwikkelingen in de EU voor het creëren van betere legale kanalen voor migratie. Dit houdt in dat er veilige legale routes naar de buitengrenzen van de EU worden opgehouden, die door asielzoekers gebruikt kunnen worden om de EU-buitengrens te bereiken om een asielverzoek in te dienen. Dit vermindert het risico op verlies van levens op zee en zorgt ervoor dat asielzoekers niet langer van mensensmokkel afhankelijk zijn om in de EU asiel te vragen. Ook stelt het lidstaten beter in staat om het aantal asielzoekers dat aan de grens wordt toegelaten te beheersen. Zowel de EC als het EP zijn voorstander van het ontwikkelen van legale kanalen voor migratie. Zo heeft de EC in de agenda voor migratie aandacht gevraagd voor het goede beheer van legale migratie en het visumbeleid.⁵ De EC kijkt ook naar toekomstige mogelijkheden van 'Protected Entry Procedures' en onderzoekt de haalbaarheid van het opzetten van *external processing*.⁶ De ACVZ adviseerde in 2010 over de haalbaarheid van *external processing*.⁷ Het EP heeft in een aantal resoluties voorstellen gedaan voor een holistische aanpak van migratie en is van mening dat verdere mogelijkheden van legale migratie moeten worden onderzocht.⁸ Het EP dringt aan op de spoedige totstandbrenging van legale en veilige routes naar de EU voor asielzoekers door middel van maatregelen als de afgifte van humanitaire visa op EU-ambassades en -consulaten in derde landen en grootschalige herplaatsingsregelingen.⁹ Ook het

² <https://acvz.org/wp-content/uploads/2016/01/ACVZ-advies-43-Delen-in-verantwoordelijkheid1.pdf>

³ Zie advies van de Commissie Meijers aan de EC van 18 juni 2015, <http://www.commissie-meijers.nl/en/comments/386>, geraadpleegd op 8 december 2015.

⁴ De gedachte van intra-EU Mobiliteit voor derdelanders stond wel voorop bij de plannen van de Blue Card richtlijn. Zie o.a. S. Groen & T. de Lange, "De Europese Blue Card". Verblijfsvergunning voor hooggeschoolde arbeidsmigranten", A&MR 2011, p. 338-348 (afl. 8). In deze bijdrage concluderen de auteurs dat er aandacht is voor intra-EU mobiliteit, een vergelijking met de Concernrichtlijn en de afwijkingen van de Langdurig ingezetene richtlijn, het recht op gezinshereniging en het recht op gelijke behandeling.

De Blue Card regeling wordt momenteel herzien in onderhandelingen tussen de Raad en het Europees Parlement.

⁵ Zie de mededeling van de EC aan de Raad en EP 'Een Europese migratieagenda' van 13 mei 2015, [COM\(2015\) 240 definitief](#). De EC herzielt de richtlijn studenten en onderzoekers en moet deze groepen nieuwe mogelijkheden bieden voor mobiliteit en werk. Bijvoorbeeld met Europese programma's zoals Horizon 2020 en Erasmus+ kunnen de komende zeven jaar getalenteerde personen worden aangetrokken. Ook de Blauwekaartrichtlijn wordt herzien waarbij de doelgroep wordt uitgebreid. Tot slot wordt het visumbeleid gemoderniseerd. De EC kan voorstellen doen om de visumplicht voor sommige nationaliteiten op basis van wederkerigheid af te schaffen en voor andere nationaliteiten opnieuw in te voeren. Hierbij zal rekening worden gehouden met de lopende politieke dialogen over migratie en mobiliteit met belangrijke landen.

⁶ Zie EC [SWD \(2014\) 173 definitief](#) van 22 mei 2014 en [COM \(2013\)869 definitief](#) van 4 december 2014.

⁷ Zie ACVZ advies uit 2010 'External Processing. Voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie', www.acvz.org. De conclusies zijn nog steeds actueel.

⁸ Zie o.a. resolutie van het Europees Parlement van 17 december 2014 over de situatie in het Middellandse Zeegebied en de noodzaak van een holistische EU-aanpak van migratie ([2014/2907\(RSP\)](#)).

⁹ Zie resolutie van het Europees Parlement van 7 september 2015 over migratie en vluchtelingen in Europa ([2015/2833\(RSP\)](#)).

EU Agentschap voor de Fundamentele Rechten (FRA) onderschrijft het ontwikkelen van legale kanalen voor migratie.¹⁰

Conclusie 3: Een duurzaam billijke verdeling, vraagt om een geharmoniseerd GEAS en perspectief op integratie.

[...]

Het valt niet te ontkennen dat ook de kansen op integratie en werk, niet in iedere lidstaat gelijk zijn. De sociaaleconomische situatie verschilt daarvoor teveel tussen lidstaten. Daarom pleit de ACVZ ervoor om asielzoekers onder voorwaarden en op termijn perspectief te geven op intra-EU mobiliteit. De reden hiervoor is dat gereguleerde intra-EU mobiliteit irreguliere secundaire migratiestromen in de EU zoveel mogelijk voorkomt. Dit kan de asielzoeker ertoe brengen de behandeling van zijn asielverzoek in een lidstaat die niet zijn voorkeur heeft af te wachten en zich in te spannen om in die lidstaat na eventuele verblijfsverlening aan zijn integratie te werken.

Aanbeveling 5: Pleit er bij de EC en de lidstaten voor om gezamenlijk werk te maken van het bieden van perspectief aan asielzoekers en statushouders. De in paragraaf 5.2. genoemde maatregelen zijn nodig voor totstandbrenging van een duurzame verdeling.

Aanbeveling 6: Pleit er bij de EC en de lidstaten voor om meer gebruik te maken van hervestiging, en te zorgen voor veilige legale migratiekanalen. Vooral als buitengrenzen gesloten worden en afspraken met derde landen worden gemaakt om asielmigratie tegen te gaan is het belangrijk om deze maatregelen te nemen. Streef er daarnaast naar om als EU de gemeenschappelijke maatregelen tot terugkeer effectiever in te zetten.

3. ACVZ advies openbare orde.¹¹

De ACVZ heeft het EMN een ad hoc query laten doen over de uitleg van het begrip openbare orde in verschillende richtlijnen. De samenvatting is gepubliceerd op de website van het EMN:

The concept of public policy in article 6 of the Family Reunification Directive is not well defined and therefore in general terms transposed in the Member States. In Luxembourg for example the term public policy is transposed in the Law on free movement of persons and immigration that transposes both Directives n° 2004/38/EC and n° 2003/86/EC. In Estonia both the Qualification Directive 2011/95/EU and the Directive 2003/86/EC on the right to family reunification are transposed into the Act on Granting International Protection to Aliens of the Republic of Estonia. When Member States make a decision they take, besides Article 17 of the Family Reunification Directive, also into consideration the seriousness or kind of offense against public order or public security committed by the family member, or danger which may result from such a person. For example in Sweden the Migration Court of Appeal (in case MIG 2008:46) made an assessment in determining whether an application for a residence permit on grounds of family reunification should be denied because the applicant constitutes a threat to public order and safety. In addition to the nature and extent of the crime and the ties with the family member, it also takes in account the time elapsed since the applicant last was convicted of crimes. The assessment shall take particular account of crime directed against the family member.

¹⁰ Zie het rapport van het Fundamental Rights Agency (FRA), 'Legal entry channels to the EU for persons in need of international protection: a toolbox', http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-focus_02-2015_legal-entry-to-the-eu.pdf.

¹¹ <https://emnbelgium.be/publication/ad-hoc-query-public-order-and-public-security>