

Analyserapport

Migratiestromen uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie naar België

Trends en vooruitzichten

Brussel, 24 februari 2006

CENTRUM VOOR GELIJKHEID VAN KANSEN EN VOOR RACISMEBESTRIJDING
Rue Royale, 138
1000 Brussel
Tél: ++ 32(2) 212 30 00
centrum@cntr.be
<http://www.diversite.be>

EXECUTIVE SUMMARY

Immigratie uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie: trends en perspectieven

- De aard en de omvang van de migratie uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie mag niet onderschat worden. De migratiestromen zijn divers: in de eerste plaats van economische aard – onder de vorm van legale, semi-legale of illegale arbeidsmigratie, van humanitaire aard – onder de vorm van asielmigratie, en van sociale aard - onder de vorm van huwelijksmigratie. De belangrijkste landen van oorsprong zijn Polen voor wat betreft de economische en de sociale migratiestromen en Slowakije voor wat betreft de humanitaire migratiestromen.
- De nabije toekomst van de migratiedynamiek uit de nieuwe lidstaten naar België zal beïnvloed worden door het feit of België het overgangsregime aan zal houden op 1 mei 2006, op het vlak van het vrij verkeer van werknemers. Zodra België verklaart - en dat kan België op elk ogenblik doen, ook na 1 mei 2006 -niet langer beperkingen op te leggen op het vrij verkeer van werknemers, kan het gemeenschapsrecht voluit spelen op dat vlak. Pas dan kan vorm worden gegeven aan een interne markt, met vrij verkeer voor personen, goederen, diensten en kapitaal. Nu bestaat er een onevenwicht omdat de uitoefening van een economische activiteit slechts mogelijk is via het dienstenverkeer of het vrij vestigingsrecht van zelfstandigen, terwijl arbeid in loondienst tussen contracterende werknemers en werkgevers (tot dusver) niet toegelaten is. Er is een zekere proliferatie van statuten waartoe iedereen wordt toegelaten, behalve werknemers die zich in België willen vestigen. De situatie op het terrein is derhalve verre van transparant, het voeren van een coherent beleid niet eenvoudig. Er zijn nochtans voldoende aanwijzingen dat veel van de mensen die op grond van voornoemde statuten in België werkzaam zijn, in feite in België gevestigd zijn, onder gezag en leiding van in België gevestigde werkgevers of aannemers. De soms harde concurrentie van dienstverleners, uitzendkantoren, aannemers en zelfstandigen, gebeurt met de inzet van werknemers die als werknemer en burger van de Europese Unie toegang zouden moeten hebben tot de arbeidsmarkt. Als zij zelf actor worden van hun migratietraject kan de neerwaartse druk op de arbeidsvoorwaarden (in de brede zin) al aanzienlijk opgevangen worden.
- Onder de economische migratiestromen zijn er zowel mannelijke en vrouwelijke migranten, afhankelijk van de professionele activiteiten. In het algemeen gaat het om laaggeschoold of ongeschoold werk, maar ook meer technisch geschoolde arbeiders maken deel uit van deze migratiestromen. De arbeidsmigratiestromen richtten zich op verschillende sectoren en activiteiten van de economie: de lan- en tuinbouwsector, de bouwsector, de zorg en

huishoudsector, de transportsector en de voedingssector. Het Centrum onderscheidt drie vormen van arbeidsmigratie: legaal, semi legaal en illegaal.

- De legale arbeidsmigratie concentreert zich op dit ogenblik op de land-en tuinbouwsector. In de afgelopen jaren werden heel wat seizoenarbeiders gerekruteerd uit Polen. Concreet werden in 2004 979 arbeidskaarten B in het kader van seizoenarbeid uitgereikt.

Naast deze legale migratiestroom van arbeiders, ontwikkelde zich in recente jaren eveneens een migratiestroom van zelfstandigen uit vooral Polen. Deze ontwikkeling kwam op gang na de afsluiting van de PECO-akkoorden halfweg de jaren negentig. In 2004 beschikten 4.547 onderdanen uit de nieuwe lidstaten over een zelfstandigen statuut. 2.803 onder hen zijn van Poolse origine.

- Onder semi-legale migratie verstaan we de migratiestromen die georganiseerd worden door buitenlandse uitzendkantoren. Zij zijn voornamelijk actief in o.a. op de bouwsector, de logistieke sector, en. Zij opereren meestal op legitieme wijze vanuit de ons omringende buurlanden: Nederland, Duitsland of het Verenigd Koninkrijk. Het gaat hier om m.a.w. om een Europees fenomeen. Meestal beschikken deze organisaties echter niet over de nodige vergunningen om hun professionele activiteiten ook hier in België uit te oefenen. Zij bieden meestal Poolse arbeidskrachten aan die beschikken over een Duits paspoort dat zij als etnische Duitser (Aussiedler) verkregen hebben. Verblijfsrechtelijk stelt er zich dus geen probleem. De problemen situeren zich op sociaalrechtelijk vlak. Deze commerciële organisaties spelen handig in op de rekruteringsmoeilijkheden die heel wat bedrijven in België ondervinden om hun vacatures op te vullen. Het gaat hier meestal om korte termijn migraties.
- Een derde spoor van arbeidsmigratie is illegaal; de migranten reizen, verblijven en werken meestal op illegale basis. Deze illegale arbeidsmigratie richt zich vooral op de bouwsector – in het geval van de mannelijke migranten en in de zorg en huishoudsector als het over vrouwen gaat. Opmerkelijk is dat in de illegale migratie zowel mannen als vrouwen worden aangetroffen. Deze illegale economische migratiestroom is reeds meer dan een decennium aan de gang. Haar wortels liggen in de migratie van ‘toeristen’ tijdens de Koude Oorlog. Na de val van het IJzeren Gordijn en de vrijmaking van de visa restricties in de eerste helft van de jaren 90 ontwikkelde deze migratie zich verder – zeer zeker ook aangetrokken door de vraag naar arbeid in desbetreffende sectoren. Deze migratiestromen worden in hoge mate ondersteund door uitgebreide Poolse sociale netwerken in België, die migratie, verblijf en toegang tot de informele arbeidsmarkt in grote mate faciliteren en regelen – zij het dan op informele basis. De illegale

migratiestromen van Polen naar België zijn in grote mate afkomstig uit het Noord Oosten van Polen. De omvang van de illegale migratie is moeilijk te bepalen. Het is wel zo dat tegen het einde van de jaren 90 deze informele markt te maken had met een overaanbod van arbeid, wat wellicht een stabilisatie van de illegale migratiestromen met zich heeft meegebracht en daardoor het aanzuigeffect afgenomen is. In het algemeen hebben de Poolse illegale migranten doorheen de jaren een goede reputatie opgebouwd – op basis van het afleveren van degelijk werk en goede verstandhouding met de werkgevers. Dit geldt eveneens voor de migranten die in het legale en het semi-legale circuit werkzaam zijn. Die goede naam helpt hen om hun positie te vrijwaren op de informele arbeidsmarkt die op dit ogenblik extra onder druk staat door toenemende concurrentie van werknemers uit o.a. de kandidaat-lidstaten. Deze toegenomen concurrentie manifesteert zich vooral aan de onderkant van de informele arbeidsmarkt.

- Het is duidelijk dat in sommige gevallen de illegale migratie en de illegale tewerkstelling van onderdanen uit de nieuwe lidstaten verglijdt naar arbeid in omstandigheden beneden de menselijke waardigheid of naar vormen van gedwongen arbeid. De nexus migratie-illegale arbeid-mensenhandel waarop het Centrum reeds alludeerde in haar mensenhandelrapport is zeer zeker ook van toepassing op de migratiestromen vanuit de nieuwe lidstaten. In een omgeving waarin de toegang tot de arbeidsmarkt beperkt is in combinatie met een reële migratiedruk en toenemende vraag naar arbeid zien we dat er zich informele toeleveringscircuits zullen ontwikkelen. Aangezien deze circuits zich op illegale – al dan pseudo-legale wijze ontwikkelen – neemt het risico op uitbuiting toe.
- De sociale migratiestromen van Polen hebben betrekking op de huwelijksmigratie vanuit Polen. In het algemeen stellen we vast dat de geregistreerde migratie vanuit Polen een uitgesproken vrouwelijk karakter heeft. De meerderheid van deze vrouwen migreert naar België om in het huwelijksbootje te treden of samen te leven met Belgische mannen. Dit is geen geïsoleerd fenomeen. Reeds eerder stelde men vast dat de Belgische huwelijksmarkt aan een toenemende globalisering onderhevig is.
- Een derde migratiestroom die zich de afgelopen jaren stelselmatig heeft ontwikkeld richting België is de asielmigratie van Slowaken. In 2005 – ondanks de formele toetreding van Slowakije tot de EU - vroegen nog steeds 773 Slowaken asiel aan in België. In alle gevallen ging het om Roma-zigeuners. In bijna alle gevallen werd hun asielaanvraag afgewezen. Volgens het Aznar Protocol kan een onderdaan van de Europese Unie slechts in een beperkt aantal gevallen asiel aanvragen. België heeft daar uitdrukkelijk een voorbehoud gemaakt en verklaarde dat het, in overeenstemming met zijn verplichtingen uit hoofde van het Verdrag van Genève van 1951, elk asielverzoek door een onderdaan van een andere lidstaat afzonderlijk zou behandelen. In de onlangs goedgekeurd voorontwerp ter hervorming van de

asielprocedure werd beslist dat er een versnelde behandeling van de asielaanvragen van EU-onderdanen zal gebeuren.

- De migratiestromen uit de nieuwe lidstaten zijn aanzienlijk ingebed in en vervlochten met onze samenleving, niet enkel economisch of sociaal. De migratiestromen uit de nieuwe lidstaten hebben op historisch vlak een hele evolutie doorgemaakt. Omvangrijke migratiestromen richting België ontstonden reeds tijdens het interbellum en kort na de Tweede Wereldoorlog. Tijdens de Koude Oorlog zwakte de dynamiek af. Vanaf het einde van de jaren zeventig - gedeeltelijk onder impuls van het Poolse communistische regime – ontwikkelde zich een omvangrijke migratiestroom van ‘toeristen’ met het oog op het verwerven van buitenlandse deviezen voor de Poolse staat. Deze migratiestroom ligt aan de basis van de latere illegale arbeidsmigratie uit Polen. Tijdens de jaren negentig zal de migratie uit de nieuwe lidstaten zich langs vier verschillende assen ontwikkelen: de versoepeling van de visa-regimes na de val van het ijzeren gordijn, de associatie-akkoorden (die een vrij verkeer van diensten impliceerden), de asielmigratie en de regularisatie. Vooral de eerste twee assen zijn een belangrijke motor geweest voor de verdere ontwikkeling van de illegale arbeidsmigratie vanuit Polen.
- Het profiel van de Polen vertoont op vele vlakken verschillen met arbeidsmigranten uit de jaren 60. Ten eerste migreren zowel mannen en vrouwen. Ten tweede hebben de meeste Polen niet de intentie zich te vestigen in een van de oude lidstaten. Omwille van de geografische nabijheid van Polen met de oude lidstaten pendelt het merendeel Polen tussen België of een ander oude lidstaat en het eigen land. Over het algemeen is er weinig belangstelling voor permanente vestiging. België trekt voornamelijk laaggeschoolde arbeidsmigranten aan in tegenstelling tot b.v. het Verenigd Koninkrijk, dat een sterke aantrekkingskracht uitoefent op de jonge generatie van hoogopgeleide Polen, die omwille van de economische crisis in Polen, werkervaring opzoekt in een dynamische geglobaliseerde arbeidsmarktomgeving.
- Het vrij verkeer van werknemers is niet alleen een aspect van de interne markt, maar steeds meer een prerogatieve van iedere Europese burger, die onder meer recht heeft op vrij verkeer en vestiging op het grondgebied van de lidstaten als effectieve, gewezen of potentiële economisch actief persoon. De toegang van werknemers uit de nieuwe lidstaten tot de EU arbeidsmarkt en de erkenning van onderdanen van de nieuwe lidstaten als volwaardige medeburgers vormen de ruggengraat van een goede samenwerking tussen oude en nieuwe lidstaten op alle vlakken van de interne markt, ook in de strijd tegen wanpraktijken en situaties van uitbuiting. Zolang men de kandidaat-werknemers uit de nieuwe lidstaten niet toelaat tot de arbeidsmarkt, moeten voldoende feiten en argumenten in stelling gebracht

worden om deze ongelijke behandeling te rechtvaardigen, zowel op het vlak van de billijkheid als op het vlak van de proportionaliteit van die uitzonderingsmaatregelen.

EXECUTIVE SUMMARY	1
IMMIGRATIE UIT DE NIEUWE LIDSTATEN VAN DE EUROPESE UNIE: TRENDS EN PERSPECTIEVEN	2
INLEIDING	8
1. OOST-WEST MIGRATIE NAAR BELGIE: HISTORISCH KADER	11
1.1 GEORGANISEERDE EN SPONTANE ARBEIDSMIGRATIE TIJDENS DE JAREN 20 EN 30	11
1.2. DE KOLENSLAG: VLUCHTELINGEN AAN HET WERK IN DE STEENKOOLMIJNEN	13
1.3. OOST-WEST MIGRATIE TIJDENS DE KOUDE OORLOG: MOEILIK MAAR NIET ONMOGELIJK	14
2. DE UITBREIDINGEN VAN DE EUROPESE UNIE EN MIGRATIE: HET JURIDISCH EN POLITIEK KADER.	17
2.1. VRIJ EN ONVRIJ VERKEER VAN WERKNEMERS IN HET EUROPA VAN DE 25: EEN MOMENTOPNAME	17
2.2. VRIJ VERKEER VAN PERSONEN, VAN ROME (1957) TOT ATHENE (2004)	22
2.3. MIGRATIE-ASSEN IN HET DECENNIUM DAT VOORAFGAAT AAN DE UITBREIDING VAN 1 MEI 2004 :	26
3. LEGALE MIGRATIESTROMEN UIT DE NIEUWE LIDSTATEN	40
3.1. GEREGISTREERDE MIGRATIE: MOBIEL EN OPVALLEND VROUWELIJK KARAKTER	40
3.2. ASIEL : AANWEZIGHEID VAN ONDERDANEN UIT DE 10 NIEUWE LIDSTATEN IN DE ASIELPROCEDURE	45
3.3 ARBEIDSMIGRATIE UIT OOST EN CENTRAAL EUROPA	48
4. ILLEGALE ARBEIDSMIGRATIE UIT DE NIEUWE LIDSTATEN	65
4.1. ILLEGALE MIGRATIESTROMEN UIT DE NIEUWE LIDSTATEN; TRENDS EN INDICATIES	66
4.2. EVOLUTIE VAN POOLSE ILLEGALE MIGRANTEN OP DE INFORMELE ARBEIDSMARKT VAN DE JAREN TACHTIG TOT NU	69
4.3. MIGRATIEDYNAMIEK UIT OOST-EUROPA: CIRCULAIRE MIGRATIEPATRONEN, MET FOCUS OP INKOMENSVERWERVING	74
4.4. MIGRATIE UIT DE NIEUWE LIDSTATEN: ZOWEL AANBOD ALS VRAAGGEDREVEN	75
5. OP DE GRENS VAN MIGRATIE, ILLEGALE ARBEID EN MENSENHANDEL: ENKELE CASES UIT DE NIEUWE LIDSTATEN	78
6. SITUATIE IN ANDERE EU LANDEN: VERENIGD KONINKRIJK EN DUITSLAND	90
BIBLIOGRAFIE	96

INLEIDING

Sinds de uitbreiding van de Europese Unie in 2004 met 10 nieuwe lidstaten gelden er speciale overgangsmaatregelen inzake het vrij verkeer voor werknemers uit 8 van de 10 nieuwe lidstaten. De Commissie verleende de EU-15 lidstaten, hierna de oude lidstaten genoemd, de mogelijkheid om overgangsmaatregelen te treffen, tot maximaal 7 jaar na de toetreding. Zoals bij uitbreidingen in het verleden leefde bij heel wat oude lidstaten de vrees overspoeld te worden door arbeidsmigranten uit de nieuwe lidstaten. In België besliste de regering het vrij verkeer van werknemers uit de 8 nieuwe lidstaten in een eerste instantie uit te stellen tot 2006 met een eventuele mogelijkheid tot verlenging van de overgangsfase. De meeste andere oude lidstaten hebben een gelijkaardige overgangsperiode ingevoerd met uitzondering van Zweden, het Verenigd Koninkrijk en Ierland, waar onderdanen uit de 8 nieuwe lidstaten onmiddellijk toegang kregen tot de arbeidsmarkt.

Het doel van dit rapport is om de migraties uit de 8 nieuwe lidstaten naar België te analyseren - met specifieke aandacht voor de huidige arbeidsmigratierealiteit - en een overzicht te geven van de wetgeving hieromtrent. Het Planbureau becijferde reeds in 2001 de mogelijke impact van de EU-uitbreiding. Op 8 februari 2006 heeft de Europese Commissie een rapport gepubliceerd over de effecten van migratie en de arbeidsmarktpositie van burgers van de 8 nieuwe lidstaten op basis van gegevens en informatie aangereikt door de 15 oude lidstaten. In opdracht van de premier brengt de Hoge Raad van de Werkgelegenheid op het einde van februari 2006 een rapport uit over de effecten van de EU uitbreiding op de arbeidsmarkt. De discussie over het al dan niet opheffen van de transitie maatregelen t.a.v. de 8 nieuwe lidstaten, reeds op gang gekomen in de tweede helft van 2005 zal gezien de deadline van 1 mei aan intensiteit toenemen. Belangrijk om aan te stippen: alhoewel de deadline voor de opheffing van de overgangsmaatregelen vastgelegd is op 1 mei, kan elk oud lidstaat de overgangsmaatregelen op elk moment opheffen, ook na 1 mei 2006.

Het analyserapport wordt uitgevoerd binnen het kader van de wettelijke opdrachten van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, met name "de publieke actoren te informeren over de aard en omvang van migratiestromen"; "het waken over de grondrechten van de vreemdeling" en "mensenhandel en mensensmokkel te bestrijden".

Voor de totstandkoming van dit rapport werkte het Centrum o.a. samen met gespecialiseerde onderzoekers aan de universiteiten van de UCL, de ULB en de Universiteit van Gent. De analyse is in de eerste plaats gebaseerd op desk research van wetenschappelijke literatuur, internationale migratierapporten, nationale en regionale beleidsdocumenten en -statistieken. Daarnaast werden verschillende interviews afgenomen van de actoren op het terrein. Voor het luik mensenhandel en economische uitbuiting werd gebruik gemaakt van gerechtelijke dossiers, waarin het Centrum zich burgerlijke partij stelde.

In het eerste hoofdstuk wordt de historische ontwikkeling van de migraties uit de nieuwe lidstaten besproken. Reeds in de eerste helft van de 20ste eeuw kwamen migratiestromen op gang vanuit Polen en andere Oost-Europese landen naar België. De verschillende migratiestromen waren grotendeels

vraaggedreven. Naast de omvangrijke groep goedkope arbeidsmigranten vonden ook zelfstandigen en vluchtelingen hun weg naar België. Tijdens de Koude Oorlog versoepelden vanaf de jaren 70 de strenge visa-regimes. Dit heeft geleid tot 'toerismemigratie' naast de stroom van vluchtelingen.

In het tweede hoofdstuk worden vier onderwerpen behandeld. Eerst komt het algemeen kader aan bod, waarbinnen de overgangsmaatregelen op het vlak van vrij verkeer voor werknemers in de EU van de 25 lidstaten gesitueerd zijn. Vervolgens komt de ontwikkeling van het vrij verkeer van personen voor de periode 1957-2004 aan bod. Voorts wordt een juridische analyse gemaakt van de verschillende migratie-assen, die in de jaren voor de uitbreiding een rol hebben gespeeld op de migraties uit de nieuwe lidstaten. Deze vier migratie assen zijn: de visa-regimes, die vorm hebben gegeven aan het vrij verkeer van werknemers, de associatieakkoorden, asiel en regularisatie. Tenslotte wordt een beknopt overzicht gegeven van de verschillende kanalen en juridische gronden, waarop kandidaat werknemers uit de nieuwe lidstaten zich kunnen beroepen, wanneer ze zich aanbieden op de Belgische arbeidsmarkt tussen 1 mei 2004 en 1 mei 2006.

In het derde hoofdstuk komt legale migratie aan bod: huwelijksmigratie, asielmigratie, arbeidsmigratie van zowel werknemers in loondienst als zelfstandige ondernemers. Inzake huwelijksmigratie is een aanzienlijk deel van de legale migratiestromen vrouwelijk. Vrouwen uit de nieuwe lidstaten (en Polen in het bijzonder) migreren naar België via het huwelijk of samenwonen met Belgische partners. In het gedeelte over asielmigratie wordt voornamelijk aandacht besteed aan de asielmigratie uit Polen na 1989 en de asielstromen van ROMA zigeuners uit Slowakije.

Inzake legale migratie kijken we naar arbeiders in loondienst (Poolse technici, seizoensarbeiders, enz.) en zelfstandigen, die binnen het *communautaire acquis* van het vrij verkeer van diensten hun beroepsactiviteit in België mogen uitoefenen. De huidige arbeidsmigranten zijn onderworpen aan verschillende wetgevingen, die onderling al dan niet coherent zijn. We leggen deze complexiteit bloot aan de hand van concrete voorbeelden:

- seizoensarbeiders in de land- en tuinbouw
- detacheringen van Poolse werknemers in de bouwsector.

Er wordt ook aandacht besteed aan de semi-legale migratie, die de schemerzone vormt tussen legale en illegale migratie. Semi-legale migratie verwijst naar migraties, georganiseerd door buitenlandse uitzendkantoren.

In het vierde hoofdstuk komt illegale migratie aan bod. Bepaalde vragen worden onder de loep genomen. Welke sectoren zijn het meest gevoelig voor illegaal arbeid? Is de illegale migratie vraaggedreven? Vervolgens wordt ook een analyse gemaakt van de aanbodzijde. De illegale migratie uit de 8 nieuwe landen is nu in essentie nog een pendelmigratie, eerder een vorm van transnationale inkomensverwerving dan migratie in de klassieke zin van het woord.

Het vijfde hoofdstuk handelt over mensenhandel en economische uitbuiting. Er worden 2 cases van economische uitbuiting binnen het kader van detachering besproken. Deze twee gevallen geven duidelijk aan hoe kwetsbaar de huidige arbeidsmigratieregimes in het licht van het vrije dienstenverkeer zijn voor malafide praktijken. Deze twee cases tonen eveneens de broze scheidingslijn aan van legale, semi-legale en illegale arbeidspraktijken. In sommige gevallen verglijden illegale migratie en illegale tewerkstelling naar arbeid in omstandigheden beneden de menselijke waardigheid

of naar vormen van gedwongen arbeid. De nexus migratie-illegale arbeid-mensenhandel is zeer zeker van toepassing op migraties uit de nieuwe lidstaten.

In het laatste hoofdstuk wordt gekeken naar de situatie in de ons omringende landen, met name het Verenigd Koninkrijk en Duitsland. Het Verenigd Koninkrijk heeft de grenzen opengesteld voor de nieuwe lidstaten, terwijl Duitsland een overgangperiode van 2 jaar heeft ingevoerd. Beide landen hebben te maken met een relatieve hoge instroom van personen uit de 8 nieuwe lidstaten en uit Polen in het bijzonder.

1. OOST-WEST MIGRATIE NAAR BELGIE: HISTORISCH KADER

Geopolitieke scharniermomenten van de afgelopen eeuw bepaalden in hoge mate de dynamiek van de Oost-West migratiestromen (Fassmann 1996) met name, de Eerste Wereldoorlog, de Tweede Wereldoorlog en de Koude Oorlog. Deze geopolitieke gebeurtenissen speelden een doorslaggevende rol in de omvang en grootte van het migratieverkeer tussen Oost en West Europa.

De Oost-West migraties met betrekking tot België kunnen opgedeeld worden in vier perioden:

- De periode na de Eerste Wereldoorlog
- De periode 45-48
- De periode tijdens de Koude Oorlog
- Het einde van de Koude Oorlog

Dit hoofdstuk behandelt de eerste drie periodes. De migratiedynamiek na de koude oorlog komt uitgebreid aan bod in de volgende hoofdstukken.

1.1 Georganiseerde en spontane arbeidsmigratie tijdens de jaren 20 en 30

De eerste migranten uit Oost Europa vestigden zich hier al bij het ontstaan van België. Maar echt omvangrijke migratiestromen ontwikkelden zich pas na de eerste wereldoorlog. Het acute tekort aan arbeiders in de Waalse en Limburgse mijnbekkens tijdens de jaren 20 betekende het definitieve startschot van een druk migratieverkeer tussen België en verschillende landen in Centraal- en Oost-Europa. Onder de leidende impuls van het mijnpatronaat werden massaal werknemers uit Centraal- en Oost-Europa gerekruteerd. Aanvankelijk bediende men zich van migranten die illegaal naar België reisden. Vervolgens – na akkoord van de Poolse autoriteiten – werd een actieve rekrutering op touw gezet in het land zelf. Op enkele jaren tijd was 35% van alle 16.000 buitenlandse werknemers afkomstig uit Polen. In totaal werd 9% van het werk in de mijnsector op dat ogenblik uitgevoerd door buitenlandse arbeidskrachten. Naast de Poolse arbeiders, richtte de Belgische mijnindustrie haar vizier op Tsjechische en Joegoslavische (veelal Sloveense) migranten. Nadien startten andere industriële sectoren zoals de glasnijverheid en metallurgie met grootscheepse wervingscampagnes voor arbeiders uit Oost Europa.

De arbeidsmigratiestromen naar de mijnbekkens werden georganiseerd op basis van overeenkomsten en afspraken met de autoriteiten in de betrokken landen. De onderhandelingen werden georganiseerd via FEDECHAR, die daartoe een speciaal immigratie comité oprichtte dat de gesprekken voerde met o.a. de Poolse emigratiediensten. Naast rekruteringscampagnes voor mijnarbeiders, werden eveneens campagnes op touw gezet in samenwerking met de Poolse en Hongaarse autoriteiten voor de

rekrutering van huisarbeid. Hoewel arbeidsmigratie officieel en formeel gereguleerd was, bleef de stroom van illegale migratie niettemin gehandhaafd. Belangrijk te weten is dat illegale migratie op dat moment niet bestraft werd.

In het kielzog van deze arbeidsmigratiestromen vestigden zich ook een aantal kleine migrantenondernemers die hun landgenoten voorzien van goederen uit het land van herkomst, voornamelijk culinaire producten. Nadien breidden verschillende ondernemers hun activiteiten ook uit naar huisvesting en boden ze sociale diensten aan.

Naast de georganiseerde instroom van arbeidsmigranten in de mijnbekkens, streken heel wat kleine ondernemers uit Centraal- en Oost- Europa neer in Antwerpen en Brussel. Meestal ging het om kleine ondernemers van Joodse afkomst die in Antwerpen strandden op weg naar New York. Zij vonden werk in de diamantindustrie in Antwerpen als (diamant)slijper. Via volgmigratie in combinatie met de hoge vraag naar diamantslijpers in de industrie nam hun aantal gestaag toe tijdens de jaren 20: in 1926 kwamen 2000 van de 20.000 diamantslijpers uit Polen (Laureys 2005).

Een tweede groep Joodse ondernemers vestigde zich in Brussel. Zij waren werkzaam in de lederindustrie. Omwille van de economische crisis in deze sector in Warschau weken menige ondernemers tijdens de jaren 20 uit naar België en Frankrijk. Op basis van hun kennis, expertise en ondernemingszin konden ze zich vrij snel een eigen nicheactiviteit van luxe lederartikelen ontwikkelen binnen de kledingindustrie. Door de permanente toevoer van goedkope arbeid via kettingmigratie van familieleden en verwanten, konden deze ondernemers het hoofd bieden aan de flexibiliteit van deze sector en hun producten leveren aan competitieve prijzen.

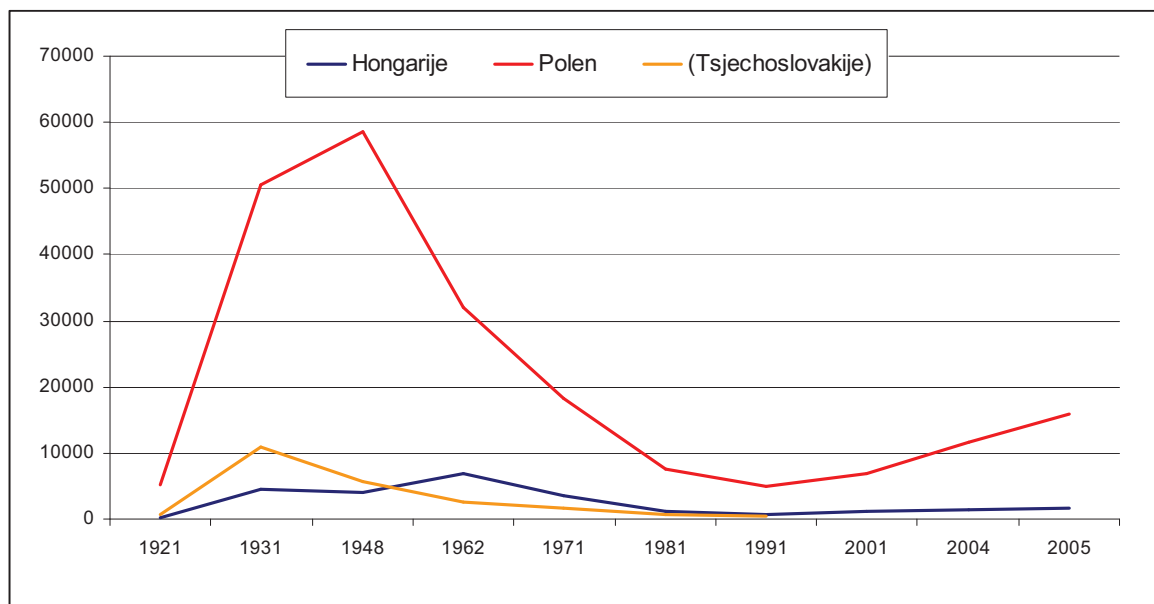
Naast de leder- en de diamantindustrie, schakelden andere niche sectoren van halfafgewerkte luxeproducten over op migrantenarbeid. Het ging voornamelijk om sectoren zoals kleding, kledingaccessoires en bont. Aannemers deden een beroep op migrantenarbeiders tegen de achtergrond van toenemende mechanisering in de kledingindustrie. Deze mechanisering bracht een democratisering van de kledingmarkt tot stand. Die mechanisering drong echter slechts langzaam door in de sector van de vrouwenkleding, die grotendeels afhankelijk bleef van goedkope handenarbeid. Migranten werden tewerkgesteld in kleine ateliers die flexibel inspeelden op de marktdynamiek. Dit is belangrijk in de sector van luxeproducten, die uitermate conjunctuurgevoelig is. De risico's inherent aan de sector in combinatie met de deplorabele arbeidsvoorwaarden schrikten zowel lokaal arbeid als kapitaal af om te specialiseren in deze industrie.

“Migrants could save a doomed industry through their higher flexibility and their lower costs. This salvation was not a conjectural phenomenon, it was not the last gasp of a dying sector, but a structural characteristic of an industry with production methods that could not be standardized in a phase of economic development where mechanization and rationalization moulded the dynamics of the economy.” (Green, 1986 in Caestecker 2000:108-9)

De situatie zoals hierboven beschreven is trouwens geen alleenstaand en uniek fenomeen. Een hedendaagse vergelijking kan bijvoorbeeld gemaakt worden met Betet Skara, het weefhuis dat in 1999 ontstond. Het is een sociaal project, dat uitgegroeid is tot een bloeiend bedrijf. Assyrische wevers, die het vluchtelingenstatuut verkregen hebben, maken ambachtelijke tapijten en textielproducten. Niettemin is de confectie-industrie kwetsbaar zoals blijkt uit het geval van de Turkse confectie-ondernemers in Amsterdam. De sector groeide spectaculair van de jaren 80 tot medio jaren 90. De

opgang is vooral te danken aan de toevloed van goedkope en flexibele co-etnische werkkrachten, wiens arbeids- en loonsvoorwaarden doorgaans afweken van de algemene regelgeving. De opgang en succes van deze sector was echter van korte duur. Toen de Nederlandse overheid besliste het gedoogbeleid t.a.v. informele praktijken op te heffen en daadkrachtig de informele praktijken te bestrijden, betekende dit meteen het einde van de Turkse confectie-industrie in Amsterdam (Zorlu 1998; Raes 2000; Raes, Rath, et al. 2002).

Grafiek 1: Historische evolutie aantal migranten uit Polen, Tjechoslowakije en Hongarije in België



Bron: INS/ GéDAP-UCL

1.2. De Kolenslag: vluchtelingen aan het werk in de steenkoolmijnen

Het einde van de Tweede Wereldoorlog bracht in Europa een massale volksverhuizing op gang. In totaal wordt het aantal ontheemden na de oorlog geschat op circa 15 miljoen. Bijna 10 miljoen Oost Duitsers en andere etnische Duitsers verlieten Oostelijk Duitsland en de voormalige gebieden van het Duitse Rijk in Polen en Tsjecho-Slowakije. Vele vluchtelingen vonden een onderkomen in vluchtelingenkampen in Duitsland. Bij hen voegden zich ongeveer een miljoen overlevenden van de Holocaust en verschillende honderdduizenden vluchtelingen uit de nieuwe satellietstaten van de Sovjetunie, op de vlucht voor het communisme. Na de geleidelijke invoering van het IJzeren Gordijn kwamen de stromen uit het Oosten tot stilstand. Daarenboven was ook de repatriëring van deze vluchtelingen in de ontheemdenkampen op het einde van de jaren 40 moeilijk geworden. De Westerse staten beslisten om via migratie- en hervestigingsprogramma's het hoofd te bieden aan het ontheemdenprobleem in Europa. De speciaal daartoe opgerichte Internationale

Vluchtelingenorganisatie, later omgevormd tot de UNHCR (*United Nations High Commissioner for Refugees*) was hiervoor verantwoordelijk (Zolberg 1989).

België besliste om 35.000 ontheemden uit Centraal- en Oost Europa op te nemen. In totaal werden 100.000 vluchtelingen verwacht aangezien ontheemden het recht hebben om zich te herenigen met hun familie. Bedoeling was om de betrokken migranten te werk te stellen in de mijnsector, die op dat ogenblik getroffen werd door een structureel tekort aan werkkrachten. Het programma kende een gering succes. Het vooropgestelde quotum werd niet bereikt: 20.000 arbeiders i.p.v. 35.000 meldden zich aan. In totaal schat men dat op het einde van de jaren 40 zowat 58.000 Polen zich in België bevonden (Kutzma 2005). Hun productiviteit in de mijnen stelden eveneens teleur. De meeste ontheemden waren niet bereid of voorbereid om in de mijnen te werken.

Slechts een handvol ontheemden zullen in de jaren nadien terugkeren naar de landen van oorsprong. Zij onderhouden echter innige banden met hun familie in de Polen. De contacten die via deze familiale netwerken onderhouden werden, vormen het raamwerk voor de latere migratiegolven tijdens de Koude Oorlog (Korys 2004).

1.3. Oost-West migratie tijdens de Koude Oorlog: moeilijk maar niet onmogelijk

De reis en migratiemogelijkheden in de meeste Centraal- en Oost- Europese landen werden tijdens de Koude Oorlog streng gecontroleerd en beperkt. Zowel interne migratie als internationale migratie werd aan banden gelegd via een strikte staatscontrole. Vanaf 1946 was het zo goed als onmogelijk om de grensposten in Polen, Hongarije en Tsjecho-Slowakije te passeren zonder geldig reisdocument. Toch zullen er zich verschillende migratiestromen ontwikkelen vanuit Centraal- en Oost- Europa in de periode 1948-1989.

1.3.1 Etnische migratiestromen: Aussiedlers (Poolse Duitsers) en Joodse vluchtelingen

De meest omvangrijke migratiestromen tijdens de Koude Oorlog vormen de etnische migratiestromen. We onderscheiden de migraties van etnische Duitsers (*Aussiedler*) en Joodse vluchtelingen.

Personen en families die kunnen aantonen dat ze afstammen van Duitse voorouders kunnen naar Duitsland migreren en zich laten naturaliseren tot Duitser. In het verleden hanteerde de Duitse overheid echter geen strenge procedures bij het toekennen van het burgerschap aan *Aussiedlers*. Zo betrof de uitstroom van etnische Duitsers uit Polen tijdens de jaren 70 en 80 driemaal zoveel mensen als oorspronkelijk geschat. De etnische emigratie situeert zich vooral in de grensgebieden met Duitsland, in het zuiden van Polen. Deze emigratie weegt zwaar door in de algemene Poolse migratiestatistieken.

Tussen 1950 en 2002 migreren in totaal meer dan 1.4 miljoen etnische Duitsers naar Duitsland. Zij komen uit Centraal- en Oost- Europa en de voormalige Sovjet Unie (Haug 2005). Veel migranten hebben wellicht gebruik van dit etnische migratiekanaal om economische, sociale of politieke redenen. Tijdens de jaren 90 vindt er een opmerkelijke terugkeerbeweging plaats van deze etnische Duitsers naar Polen. In die periode kende Polen immers goede groeicijfers en nam de werkloosheid af. Dit is de

reden waarom velen dan ook beslisten om terug te keren zonder hun Duitse nationaliteit op te geven. Zij zien de Duitse nationaliteit als een soort verzekering voor de toekomst. Dit is een succesvolle en vooruitziende praktijk die sinds de verslechtering van de Poolse economie algemeen wordt toegepast. Het aantal Poolse Duitsers die via interim-bureaus overal in Europa legaal kunnen worden tewerkgesteld bewijst het nut van de Duitse nationaliteit.

De Joodse migratie vanuit Centraal- en Oost- Europa naar het Westen trok zich onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog op gang. In België werd het quotum van Joodse vluchtelingen in 1947 vastgelegd op 4.500 – nadat eerder pogingen om het aantal Joodse vluchtelingen in te perken waren mislukt (Caestecker 1992). In 1948 werd opnieuw een regularisatie doorgevoerd ten voordele van de Joodse vluchtelingen. Vanaf 1947 gingen de communistische grenzen ook onherroepelijk dicht voor Joodse migranten. Vanaf 1956 – nadat het verkeer van personen enigszins werd opengesteld in de nasleep van de destalinisatie - kwam de Joodse exodus opnieuw in beweging, nu met als voornaamste bestemming Noord-Amerika tot 1980 en Israël in de daarop volgende periode. Tijdens de jaren 68-70 kwamen andermaal Joodse migranten aan in België als gevolg van antisemitische incidenten in Polen.

1.3.2 “Coming in from the Cold”. Vluchtelingenstromen tijdens de Koude Oorlog

Een tweede belangrijke groep migranten uit Oost en Centraal Europa bestond uit politieke vluchtelingen. In de praktijk vluchtten de migranten vaak om politieke en economische redenen. Bijna alle vluchtelingen uit het Oostblok, die vanaf 1956 na de onderdrukking van de 'Hongaarse revolutie' door het Russische leger en tijdens de jaren 60, 70 en 80 het Westen bereikten, werden als politiek vluchteling erkend. Terugkeer naar het land van herkomst was trouwens niet mogelijk. Een langdurige afwezigheid werd immers gezien als desertie en daarom strafbaar. Maar slechts weinig vluchtelingen slaagden erin het Westen te bereiken.

Tijdens de jaren 80, na de onderdrukking van Solidarnosc, een ondergrondse vakbeweging die uitgroeide tot een politieke massabeweging met als boegbeeld Lech Walesa, arriveerde een grote groep migranten in België. Tussen 1980 en 1989 kwamen 2039 Poolse vluchtelingen aan in België. De meeste onder hen kenden een gelijkaardig profiel. Zij waren hoog opgeleid en afkomstig uit de grote Poolse steden (Okolski, 2002). Dit uitgesproken elitaire migratieprofiel – gericht op een langdurige vestiging in het land van bestemming - zal in de loop van de volgende jaren grondig wijzigen.

1.3.3 Toeristen, illegale arbeiders en reiskoffermigranten: tekort aan deviezen en consumptieartikelen

Tijdens de jaren 70 besliste het Poolse Communistische regime om de strenge voorwaarden voor het bekomen van korte termijn reisvisum te versoepelen. Deze beslissing heeft een sneeuwbaaleffect gehad op de migratiestromen uit het Oostblok. Terwijl het aantal vluchtelingen voordien slechts met mondjesmaat het Westen bereikte omwille van het hermetische grensregime, zal in enkele jaren het aantal “toeristen” en tijdelijke migranten – vooral dan uit Polen - exponentieel toenemen.

Tijdens de jaren 80 schat men het aantal Poolse toeristen op 100.000. De migratiestromen naar West - Europa zullen zodanig toenemen dat er tijdens de jaren 80 in Polen sprake was van een ware “migratie psychose” (Korys 2004).

De migraties nemen de vorm aan van een korte termijn migratie. Van het korte verblijf in het buitenland wordt gebruik gemaakt om in het zwart te werken of om goederen aan te kopen die nadien in reiskoffers belanden voor voortverkoop in eigen land. Het asielkanaal dat nochtans toegang geeft tot permanente verblijfstatus in het Westen wordt relatief weinig benut. De asieloptie wordt enkel 'benut' in het kader van een permanente verblijfsstrategie. Slechts een beperkt aandeel toeristen besliste om niet terug te keren naar Polen. Een tweede groep besliste om zijn verblijf te verlengen alvorens terug te keren. Het Poolse regime paste geen sanctieregime meer toe voor “overblijvers”.

De versoepeling van het internationale migratieregime in Polen was het onvoorziene gevolg van economische hervormingen, die de Poolse leider Edward Gierek - die in Limburg verbleef van 1937 tot 1948 - tijdens de jaren 70 doorvoerde. Deze economische politiek – deels gefinancierd door buitenlandse investeerders – die streefde naar modernisering en industrialisering van het productieapparaat faalde volledig. Om de uitstaande schulden te financieren werden Poolse onderdanen aangespoord buitenlandse deviezen te verwerven. Voortaan was het voor Poolse onderdanen toegelaten dollars te bezitten: Polen konden de dollars in speciale opgerichte warenhuizen consumeren. Dit systeem bestond ook in de andere Oostblok-landen.

De instroom van buitenlandse deviezen via terugkerende migranten of via *remittances* heeft een belangrijke impact op de inkomensverwerving van de Poolse gezinnen. Hiermee koos Polen voor een radicaal andere koers dan de rest van de landen in het Oostblok regime. Polen heeft doorheen de tijd een conflictueuze relatie ontwikkeld met Rusland omwille van de inheemse traditie van een sterk nationale onafhankelijkheidsgevoel, Romeins recht en beperkt overheidsapparaat. Deze traditie staat haaks op die van Rusland (Repa 2005). Het succes van de hervormingspolitiek van Gierek was kortstondig. In de periode 1975-78 kende Polen een sterke groei, waardoor de koopkracht van de Polen beduidend toenam. Dit ging gepaard met een sterk stijgende buitenlandse schuld, wat geleid heeft tot de grote economische problemen in het daaropvolgende decennium (De Pauw 2004). In het algemeen boekte het economische hervormingsbeleid, dat door Giereks opvolger, generaal Wojciech Jaruzelski overgenomen werd, geen succes. De Poolse bevolking merkte weinig van toegenomen welvaart en koopkracht. De migratiestromen, die als gevolg hiervan op gang zijn gekomen, zetten zich echter wel voort. Door de migratie naar het Westen groeide het besef bij de Polen hoe beroerd hun land ervoor stond op economisch en sociaal vlak.

2. DE UITBREIDINGEN VAN DE EUROPESE UNIE EN MIGRATIE: HET JURIDISCH EN POLITIEK KADER.

In dit eerste hoofdstuk worden vier onderwerpen behandeld. Eerst wordt het kader geschetst, waarbinnen overgangsmaatregelen op het vlak van het vrij verkeer voor werknemers in het Europa van de 25 lidstaten sinds 1 mei 2004 van kracht zijn, met een summiere vermelding van de specifieke regelingen per lidstaat. Nadien komt de ontwikkeling van het vrij verkeer van personen aan bod voor de periode van 1957 tot de uitbreiding van 2004. Verder volgt een juridische analyse van de verschillende migratie assen, die in de jaren die voorafgingen aan de uitbreiding bepalend zijn geweest voor de migratiestromen vanuit de nieuwe lidstaten. Deze assen zijn:

- de visa-regimes die het begin van het vrij verkeer gestalte gaven
- de associatieakkoorden (de PECO-akkoorden),
- de asielweg en
- de regularisatie.

Tenslotte wordt een beknopt overzicht geboden van de verschillende kanalen en juridische gronden, waarop kandidaat werknemers uit de nieuwe lidstaten zich kunnen beroepen, wanneer ze zich aanbieden op de Belgische arbeidsmarkt in de periode 1 mei 2004 tot 1 mei 2006. Ook sociaal-juridische aspecten worden expliciet toegelicht. Binnen hetzelfde bestek worden eveneens de andere – non-professionele – verblijfsstatuten behandeld, die werk toelaten en de behandeling van burgers uit de nieuwe lidstaten in toekomstige asielprocedures.

2.1. *Vrij en onvrij verkeer van werknemers in het Europa van de 25: een momentopname*

In de Europese Akte die op 1 juli 1987 in werking trad, was de voltooiing van de Europese interne markt een centrale doelstelling. De Europese Gemeenschap heeft volgens het artikel 14 van het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap (V.E.G.) deze interne markt tot stand gebracht en opgeleverd op 31 december 1992. Vanaf 1 januari 1993 is de Europese Gemeenschap een interne markt geworden, een ruimte zonder binnengrenzen, waarin het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal verdragsconform gewaarborgd wordt.

Eén jaar voor die oplevering, namelijk op 31 december 1991, werden de eerste associatie-akkoorden met Hongarije en Polen al getekend. Zes maanden na die oplevering, in Kopenhagen, op 22 juni 1993, stemde de Europese Raad er voor het eerst in toe dat “*de geassocieerde landen in Midden- en Oost-Europa die dat wensen, lid worden van de Europese Unie*”.

Tegelijkertijd stelde de Europese Raad drie voorwaarden vast waaraan kandidaat-lidstaten moeten voldoen om tot de EU toe te treden ('de criteria van Kopenhagen'):

- Een politieke voorwaarde: kandidaat-lidstaten moeten stabiele instellingen hebben die de democratie, de rechtsorde, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden waarborgen.
- Een economische voorwaarde: kandidaat-lidstaten moeten een goed functionerende markteconomie hebben en het hoofd kunnen bieden aan de concurrentiedruk en de marktkrachten binnen de EU.
- Kandidaat-lidstaten moeten in staat zijn de verplichtingen van het EU-lidmaatschap op zich te nemen en de doelstellingen van een politieke, economische en monetaire unie onderschrijven. Dit betekent dat kandidaat-lidstaten de volledige wet- en regelgeving van de EU – het zogenoemde *acquis communautaire* – moeten overnemen.

In de conclusies van de Voorzitter van die Europese Raad in Kopenhagen wordt er nog allusie gemaakt op een vierde voorwaarde (in het Artikel 7.A. (3)): Het vermogen van de Unie om nieuwe leden op te nemen, met handhaving van de dynamiek van de Europese integratie, is ook een belangrijke overweging in het algemeen belang van zowel de Unie als de kandidaat-landen.

De toetredingsonderhandelingen tussen de twee Raden van Kopenhagen, die van 1993 en die van 2003, betroffen onder meer het juridische *acquis communautaire*. Wat het vrij verkeer van personen betreft, was er enkel een probleem ten aanzien van werknemers: zij die komen om werk te zoeken, een arbeidsovereenkomst aangaan, ergens gaan wonen om er te werken. Politieke tussenkomsten van op het allerhoogste niveau maakten van dit onderwerp één van de meest delicate dossiers van het hele onderhandelingsproces. Mede onder druk van de publieke opinie wilden een aantal van de toenmalige lidstaten hun arbeidsmarkt nog voor een tijd blijven afschermen tegen een te grote toevloed van werkzoekenden uit de 8 Centraal- en Oost-Europese kandidaat-lidstaten. Deze landen hadden het moeilijk om te aanvaarden dat hun burgers niet vanaf het ogenblik van de toetreding als volwaardige Europese burgers zouden worden beschouwd op het terrein van één van de grondrechten van het Europese burgerschap, voornamelijk het vrij verkeer van werknemers¹. In Kopenhagen, in december 2003, nam de Raad het besluit om op 1 mei 2004 tien nieuwe landen toe te laten tot de EU (Cyprus, Estland, Hongarije, Letland, Litouwen, Malta, Polen, Slovenië, Slowakije en Tsjechië).

Deze toetreding werd verdragsrechtelijk geconsolideerd in het Verdrag van Athene van 16 april 2004, het Toetredingsverdrag, en in de samengaande Akte die de toetredingsvoorwaarden vastlegt (de Toetredings-akte).

Door het toetredingsverdrag zijn de onderdanen van de nieuwe lidstaten burgers van de Unie geworden en maken zij aanspraak op de op hen van toepassing zijnde regels van de gemeenschap op het vlak van vrij verkeer binnen die Unie. Die regels omvatten:

- Art. 18 V.E.G.: "Iedere burger van de Unie heeft het recht op vrij verkeer op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven, [...]";

- Art. 39 V.E.G.: “Het recht van werknemers binnen de Gemeenschap is vrij. [...]”. Dat houdt in om in Lidstaten werk te zoeken en te aanvaarden, er te verblijven in het kader van werk, met inbegrip van een *totaal discriminatieverbod* op grond van nationaliteit, zowel wat betreft werkgelegenheid, als beloning en alle andere arbeidsvoorwaarden;
- Art. 43 V.E.G.: "Zelfstandigen en ondernemers beroepen zich op het vrije vestigingsrecht om zich in een lidstaat te vestigen voor een zelfstandige beroepsactiviteit";
- Art. 49 V.E.G. "Door de vrijheid van dienstenverkeer kunnen ook zelfstandigen die zich niet in een lidstaat vestigen, er diensten verrichten".

De Toetredingsakte biedt onder zijn tijdelijke bepalingen (Deel 4, artikel 24) ruimte voor overgangsmaatregelen, die in de bijlagen V tot en met XIV van de akte, land per land, het uitzonderingsregime vastleggen op het vlak van het vrij verkeer van werknemers (en zeer uitzonderlijk, in het geval van Oostenrijk en Duitsland, ook op het vlak van het vrij verkeer van diensten).

Die bijlagen bepalen dat de 15 oude lidstaten :

- gedurende twee jaar (dat is tot en met 30 april 2006) nationale of uit bilaterale overeenkomsten voortvloeiende maatregelen kunnen toepassen, om de toegang van onderdanen uit de nieuwe lidstaten tot hun arbeidsmarkten te regelen;
- deze maatregelen kunnen aanhouden tot het einde van het vijfde jaar (tot en met 30 april 2009), op grond van een eenvoudige mededeling aan de Commissie;
- deze periode nog één maal mogen verlengen met twee jaar (t.e.m. 30 april 2011), in geval van ernstige verstoring van de arbeidsmarkt of het dreigen daarvan en na omstandig gemotiveerde kennisgeving aan de Europese Commissie.

Deze overgangsbepalingen zijn enkel relevant voor de Europese wetgeving op het vlak van het vrij verkeer van werknemers, met name de Verordening 1612/68 en de Richtlijn 68/360 en meer bepaald de artikels 1 tot en met 6 en art. 11 van deze Verordening worden opgeschort. Het gaat om bepalingen die het recht geven aan de burgers van de Unie om in elke lidstaat arbeid in loondienst te aanvaarden en te verrichten, zonder tussenkomst van de bevoegde overheden van deze lidstaat en zonder aan enige beperking te worden onderworpen, inclusief het recht op bijstand bij het zoeken naar werk. De gedeeltelijke opschorting van artikel 11 houdt in dat een aantal garanties voor familieleden van werknemers en zelfstandigen, die zelf ook willen werken, ook tijdelijk zijn opgeheven. Het recht op gezinshereniging en het verblijfsrecht zelf, blijft onverkort van toepassing. Daarmee blijven belangrijke bepalingen van de Verordening 1612/68 overeind die de gelijke behandeling met werknemers van de gastlanden garanderen inzake arbeidsvoorwaarden, sociale en fiscale voordelen, vakbondsrechten, toegang tot het onderwijs en beroepsopleiding. Ook de Verordening 1408/71 inzake de sociale zekerheidscoördinatie is vanaf 1 mei 2004 ten volle van toepassing, die stipuleert dat het sociale zekerheidsstelsel van het werkland op de migrerende werknemer van toepassing is en garandeert hem/haar ook de gelijke behandeling met de onderdanen van het gastland.

Drie aspecten van dit overgangsregime zoals bepaald in de artikelen 14 en 16 van die bijlagen verdienen bijzondere aandacht:

- Vanaf het derde jaar na de toetreding, dat is vanaf 1 mei 2006, kan elke lidstaat die nationale maatregelen toepast, op elk ogenblik daarna, het Gemeenschapsrecht onverkort (de Verordening 1612/68, integraal) van toepassing verklaren en de Commissie hiervan kennis geven;
- Zolang men nationale maatregelen handhaaft, kan men op grond van die nationale maatregelen een vrijer verkeer van werknemers toestaan, met inbegrip van de volledige toegang tot de arbeidsmarkt;
- Zo men de nationale maatregelen strenger wil maken, moet men een standstil clausule respecteren, waardoor men geen strengere voorwaarden mag creëren dan deze die op de datum van de ondertekening van het toetredingsverdrag (16 april 2003) van toepassing waren.

Hoewel het verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap vrij is (artikel 39,1. V.E.G.), zoals uitgewerkt in de EEG-Verordening 1612/68, is er bij het toetredingsverdrag voor elk van de nieuwe lidstaten een bijlage, met overgangsbepalingen, waaronder, voor de Centraal- en Oost Europese landen, voorlopige maatregelen die kunnen aangenomen worden op het vlak van het vrij verkeer van hun respectievelijke werknemers en in afwijking van de artikels 1 tot 6 en 11 van Verordening 1612/68. Hun werknemers kunnen zich niet zonder meer beroepen op de Verordening om in één van de oude Lidstaten werk te gaan zoeken en aan te nemen.

Samenvattend met ingang van 1 mei 2004:

- behouden werknemers van de 8 nieuwe lidstaten die voor 1 mei 2005 wettelijk werkzaam waren in één van de 15 oude lidstaten, toegang tot de arbeidsmarkt van dat ene land, op voorwaarde dat zij er al meer dan twaalf maanden toegang tot de arbeidsmarkt hadden.
- behouden werknemers van de 8 nieuwe lidstaten die na 1 mei 2005 voor meer dan twaalf maanden toegang tot de arbeidsmarkt verkrijgen in een lidstaat (bv. door arbeidsvergunning), die toegang (tenzij het vertrek van de werknemer hieraan een einde stelt terwijl en zolang er in dat land nog overgangsmaatregelen gelden)
- gelden er beperkende voorwaarden op het vlak van toegang tot de arbeidsmarkt voor familieleden (echtgeno(o)t(e), kind onder de 21 of ouder (in dat geval ten laste), ongeacht hun nationaliteit). Deze beperkende voorwaarden gelden niet voor familieleden van personen, andere dan werknemers. De echtgeno(o)t(e) van burgers uit de 8 nieuwe lidstaten, die zich in België gevestigd heeft als zelfstandige kan zelf arbeid in loondienst aannemen.
- gelden er ten aanzien van werknemers afkomstig uit de 2 kleine pas toegetreden lidstaten, Cyprus en Malta nergens overgangsmaatregelen;
- gelden er ten aanzien van de burgers van de 8 nieuwe lidstaten die willen komen werken in:
 - Zweden: helemaal geen overgangsmaatregelen, dus volwaardig vrij verkeer van werknemers en toepassing van verordening 1612/68;
 - Het Verenigd Koninkrijk: vrije toegang tot de arbeidsmarkt voor werknemers, mits verplichte registratie in het Accesstion State ‘Worker Registration Scheme’ (WRS),

met beperkingen op het vlak van sociale zekerheid totdat de werknemer 12 maanden ononderbroken heeft gewerkt;

- Ierland: vrije toegang tot de arbeidsmarkt voor werknemers, onder voorwaarde van registratie voor het bekomen van verblijfsvergunningen, die bij een eerste afgifte slechts tijdelijk worden afgeleverd, om beter zicht te hebben op ernstige storingen van de arbeidsmarkt, als die zouden optreden.
- geldt er ten aanzien van de burgers van de 8 nieuwe lidstaten die willen komen werken in:
 - België, Denemarken, Finland, Frankrijk, Griekenland, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje: geen vrije toegang tot de arbeidsmarkt voor werknemers. Naar gelang het land wordt er gewerkt met quota (bv. sectorieel) en individuele vergunningen aan werkgever en/of –nemer, soms een combinatie van beide systemen, grosso modo conform de systemen die voor de uitbreiding door die landen werden toegepast inzake arbeidsmigratie;
- geldt er ten aanzien van de burgers van de 8 nieuwe lidstaten, die willen komen werken in:
 - Duitsland en Oostenrijk: geen vrije toegang, wel vaststelling van quota voor bepaalde sectoren. Duitsland en Oostenrijk benutten ook de mogelijkheid die alleen hen werd geboden - zij flankeren de 8 nieuwe lidstaten - om, zolang zij de beperkingen op het vrij verkeer van werknemers aanhouden, eveneens beperkingen te stellen aan het vrij verkeer van diensten vanuit bepaalde landen en voor bepaalde sectoren. Zij hebben hiervan gebruik gemaakt. Vermeldenswaardig is ook dat Oostenrijk in augustus 2005 met Slovenië al een verdrag sloot om het vrij verkeer van werknemers uit Slovenië toe te staan (en vice versa);
- behouden Polen, Hongarije en Slovenië het recht om werknemers uit de 15 oude lidstaten (- Verenigd Koninkrijk, Ierland en Zweden) toegang tot hun eigen arbeidsmarkt te ontzeggen.
- mag Malta vooralsnog maatregelen nemen als het een belangrijke instroom uit andere EU lidstaten vaststelt op de arbeidsmarkt.
- geldt er *de facto* volledig vrij verkeer voor alle werknemers van de 25 lidstaten in de zone die wordt uitgemaakt door Cyprus, Estland, Letland, Litouwen, Slowakije, Tsjechië en Zweden.

het vrij verkeer van werknemers. De mogelijkheid is gevrijwaard om bilateraal te werk te gaan, waarbij het ene land met één of meer landen, globale of partiële regelingen treft, gespreid in de tijd zoals bij overeenkomst te bepalen. Er geldt vanaf 1 mei 2009 een verplichting tot verantwoording op grond van ernstige arbeidsmarktverstoring. Eens een lidstaat het gemeenschapsrecht van toepassing heeft verklaard, kan die hierop nog slechts terugkomen via een spoedprocedure bij Raad en Commissie met veeleisende motiveringsplicht op het vlak van de bijzondere omstandigheden die de lidstaat meent in te kunnen roepen. Elke beslissing die de Commissie ter zake zou nemen wordt door de Raad gecontroleerd, die met een gekwalificeerde meerderheid van de 25 lidstaten beslist.

Als België de Europese Commissie voor 1 mei 2006 zou laten weten dat het voor de tweede periode vasthoudt aan ‘nationale of uit bilaterale overeenkomsten voortvloeiende maatregelen’, kan het nog op

elk ogenblik tijdens die tweede periode (van 1 mei 2006 tot 1 mei 2009) beslissen om over te schakelen op het Gemeenschapsregime.

Ook als België er na 1 mei 2009 nog een uitzonderingsregime op na zou houden, zou het daar op elk ogenblik in die derde periode afstand van kunnen doen.

Zolang België nationale maatregelen handhaaft kan het die versoepelen of verstrengen, zonder evenwel strengere maatregelen te mogen nemen dan deze die op 16 april van kracht waren.

2.2. Vrij Verkeer van personen, van Rome (1957) tot Athene (2004)

In dit stuk volgt een beschouwing over de ontwikkeling van het vrij verkeer van personen in de loop van de Europese geschiedenis voorafgaand aan de recente uitbreiding, met name de toetreding van Griekenland, Portugal en Spanje in het begin van de jaren 80 en de maatregelen die toen werden genomen op het vlak van het vrij verkeer van werknemers. Het verloop van de toenmalige discussie rond het vrij dienstenverkeer en de inzet van werknemers door firma's die diensten gaan verrichten in een andere lidstaat wordt belicht. Hoewel ook het recht om te reizen en te verblijven voor korte tijd, onder het hoofdstuk vrij verkeer kan vallen, wordt het eerst onder C behandeld (visumregimes).

In 1957 worden de twee Verdragen van Rome ondertekend, waarvan het eerste - met de oprichting van een Europese Economische Gemeenschap – Duitsland, Frankrijk, Italië en de Benelux verenigt. Er wordt een Gemeenschap voorop gesteld die tot doel heeft integratie te bevorderen via handel.

De Gemeenschap heeft tot taak het bevorderen van een harmonische, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteit binnen de gehele Gemeenschap, een hoog niveau van werkgelegenheid en van sociale bescherming, de gelijkheid van mannen en vrouwen, een duurzame en niet-inflatoire groei, een hoge graad van concurrentievermogen en convergentie van economische prestaties, een hoog niveau van bescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu, een verbetering van de levensstandaard en van de kwaliteit van het bestaan, de economische en sociale samenhang en de solidariteit tussen de lidstaten (artikel 2 V.E.G.).

Dat moet gerealiseerd worden door het instellen van een *gemeenschappelijke markt*, een economische en monetaire unie en een aantal gemeenschappelijke activiteiten (artikel 2 V.E.G.), waaronder de realisatie van een *interne markt*, gekenmerkt door de afschaffing tussen de lidstaten van hinderpalen voor het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal (artikel 3 V.E.G.).

Die *interne markt* omvat een ruimte zonder binnengrenzen waarbinnen het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal gewaarborgd is volgens het V.E.G. (artikel 14).

Er is dus een Europese interne markt voor het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal. Deze vier fundamentele vrijheden zijn exclusief: er kan nooit meer dan één vrijheid tegelijkertijd van toepassing zijn.(2) Deze vier vrijheden zijn bovendien voorwaarden voor de realisatie van die interne markt, bijvoorbeeld wanneer de EU-onderdaan daartoe bijdraagt, door een economische activiteit, als werknemer, om diensten te komen verrichten of zich in een lidstaat te

vestigen als zelfstandige. Het noodzakelijke corrolarium of bindende element van deze vier vrijheden is de afschaffing van de controles aan de binnengrenzen.

Bij wijze van boutade wordt soms beweerd dat aanvankelijk onder personen niemand werd begrepen, behalve werknemers maar dat nu iedereen onder het vrij verkeer van personen valt, behalve de werknemers. In elk geval, is het vrij verkeer tot nog toe nooit een onvoorwaardelijke prerogatieve geweest van de EU burger, maar steeds afhankelijk gemaakt van een plausibele of verworven (vervangings-) inkomenszekerheid.

Het vrij verkeer van werknemers kende aanvankelijk twee voorlopige regelingen (verordeningen en richtlijnen van 16 augustus 1961 en 25 maart 1964) en werd dan definitief geregeld bij de verordening 1612/68 van 15 oktober 1968 (gewijzigd bij verordening 312/76 en 2334/92) en de richtlijn 360/68 (ook 15.10.1968): Elk onderdaan van een lidstaat heeft inmiddels het recht om zich met zijn/haar gezin vrij te verplaatsen in de andere lidstaat om er betaald werk aan te nemen en onder dezelfde voorwaarden te verrichten als de onderdanen van de lidstaat waar hij of zij zich bevindt.

Deze teksten werden zeer onlangs samen met andere teksten gecodificeerd door een richtlijn, aangenomen op 29 april 2004. Het was de verklaarde ambitie van de tekst om het Europese recht inzake vrij verkeer te verduidelijken, maar ook nieuwigheden aan te brengen namelijk een versoepeling van het vrij verkeer te organiseren, de assimilatie tussen derde landers en EU burgers op het vlak van het recht op definitief verblijf te bewerkstelligen, de uitzonderingen op grond van openbare orde en nationale veiligheid te beperken en te verduidelijken en het verblijfsrecht van derde landers familieleden van een EU burger makkelijker te maken. De tekst neemt hiermee de evolutie van de rechtspraak op. Het is het Europese burgerschap dat nu de juridische basis vormt om het recht op vrij verkeer te harmoniseren.

Opmerkelijk zijn ook nog de volgende elementen: de verblijfstitel voor een kort verblijf wordt beperkt tot een gewone registratie, een autonoom verblijfsrecht voor familieleden na overlijden, scheiding of einde van de familiebanden onder tijdsduurvoorwaarden of in bepaalde gevallen. Een recht tot definitief verblijf wordt na vijf jaar automatisch verleend met een sterkere bescherming tegen uitwijzing en een vrijstelling van inkomstvoorwaarden voor het behoud van het verblijfsrecht. Weinig gebeurt op andere vlakken. Daarmee haalt de verduidelijking het hier van de vernieuwingⁱⁱ.

Alle nationale wetgevingen moeten ten laatste op 30 april 2006 in overeenstemming met deze Richtlijn zijn gebracht. Dat is precies op het ogenblik dat ook de eerste overgangperiode op het vlak van het vrij verkeer van werknemers afloopt.

Welke is nu de begripsuitbreiding van het 'vrij verkeer van personen' die met name onder druk van de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie een dubbele uitbreiding gekend heeft, namelijk *ratione materiae* en *ratione personae*ⁱⁱⁱ, die door de om te zetten Richtlijn is gecodificeerd? De basiselementen van beide uitbreidingen zijn terug te vinden in het arrest van 12 februari 1974.

Ratione materiae doelt voornamelijk op uitbreiding op het vlak van de belemmeringen die veroordeeld kunnen worden. Ook wat de inhoud van de beschermde rechten betreft, worden de uitzonderingen op het vrij verkeer strikter geïnterpreteerd (openbare orde, het opnemen van openbare functies). Er is immers een verschuiving van de veroordeling van de -directe en indirecte- discriminerende belemmering naar de veroordeling van de belemmering zelf (ook als die zich zonder onderscheid toepast). Nog steeds een goed voorbeeld van zo een belemmering is de kost van de transfer van een

sportclub naar een andere, onafhankelijk van de nationaliteit van de speler en van het al dan niet nationale karakter van de operatie zoals in het geval van voetballer Bosman. Deze belemmering werd als zodanig veroordeeld. De veroordeling was wel niet absoluut, maar kwam tot stand na toepassing van het proportionaliteitsbeginsel.

Ratione personae past die vrijheid toe op alle Europese burgers en niet alleen op werknemers. Drie elementen verdienen hier aandacht. Ten eerste, wat de economische agenten betreft, zijn - ook - belemmeringen veroordeeld, die zonder onderscheid toegepast werden^{iv}. Ten tweede wordt ook de definitie van werknemer door het Hof breed geïnterpreteerd - een accurate samenvatting ervan is te vinden in de zaak Kurz c. Land Baden-Württemberg (2002): “Om als werknemer te worden aangemerkt, moet een persoon reële en daadwerkelijke arbeid verrichten, met uitsluiting van werkzaamheden van zo geringe omvang dat zij louter marginaal en bijkomstig blijken. Het hoofdkenmerk van de arbeidsverhouding is, dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander en onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een vergoeding ontvangt.”. Ten derde, bestaat een zekere trend naar de erkenning van een veralgemeend verblijfsrecht voor alle burgers die over voldoende bestaansmiddelen beschikken. De geleidelijke ontwikkeling van het begrip begon met de in achtneming van de hoedanigheid van ‘toekomstige’ en van ‘toenmalige’ werknemer (studenten, gediplomeerden, werkzoekenden en gepensioneerden). Dan werden ook inbegrepen, al de familieleden van de werknemer, wat ook hun nationaliteit is, met een zich uitbreidende interpretatie van de notie “familieleden” en van de toegangs- en verblijfsvoorwaarden.

Deze uitbreidingen laten gaandeweg niet meer toe om die vrijheid uitsluitend aan de interne markt te verbinden: Zoals blijkt uit het V.E.G.: “Iedere burger van de Unie heeft het recht op vrij verkeer op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven,...”.

Het begrip “vrij verkeer van werknemers” is sinds zijn invoering in het Verdrag tot Oprichting van de Europese Gemeenschap (samen met vrij verkeer van goederen, diensten en kapitaal binnen een interne markt) aan veranderingen onderhevig geweest. Aanvankelijk ging het om het vrij verkeer van privé-personen in hun hoedanigheid als economisch subject, hetzij als werknemer of als dienstverlener. Dit aanvankelijk economische begrip is uitgebreid en gaandeweg ingebed in de notie van het burgerschap van de Unie. Verblijfsrecht werd geleidelijk ook toegestaan aan nieuwe categorieën: renteniers, studenten, werklozen en werkzoekenden. Familieleden van al deze verblijfsgerechtigden kregen eveneens verblijfsrecht.

2.2.1 Een voorgaande uitbreiding: de toetreding van Spanje en Portugal

De toetredingen van Griekenland, Portugal en Spanje (MED3 = die drie landen op het ogenblik van hun toetreding), worden vaak gezien als relevante modellen voor de huidige toetredingen. Die drie landen waren op het ogenblik van hun toetreding nog geen lid van een Europese economische ruimte waarbinnen vrij verkeer van werknemers al mogelijk was (zoals bij de toetreding van Finland, Oostenrijk en Zweden). Dat is het eerste gemeenschappelijk punt met de 8 nieuwe lidstaten. De drie landen kenden verder ook een hoge werkloosheid en grote inkomensverschillen met de andere lidstaten. Ze waren geografisch nabij en hadden een belangrijk migratie verleden met de oude lidstaten. Al deze elementen leiden zoals nu tot de vrees voor een vloedgolf van goedkope arbeidskrachten.

Anderzijds golden er voorafgaand aan hun toetreding, geen associatieovereenkomsten die de vrije vestiging van zelfstandigen al mogelijk maakten zoals nu het geval was met de 8 nieuwe lidstaten.

Hierboven werden reeds de overgangsmaatregelen beschreven, die werden bedongen ten aanzien van de 8 nieuwe lidstaten bij de recente uitbreiding, met een potentiële spreiding over zeven jaar. Ook in 1981 bij de toetreding van Griekenland en in 1986 bij de toetreding van Spanje en Portugal werden overgangsmaatregelen op het vlak van het vrij verkeer van werknemers verkregen, respectievelijk 6 en 7 jaar (die ook tot 6 teruggeschroefd werden toen bleek dat er zich geen belangrijke migraties voordeden).

De verhouding van de bevolking van de Griekenland, Spanje en Italië tot het geheel van de toenmalige EG, bedroeg ongeveer 20%. Dat is bij benadering de verhouding van de bevolking van de 8 nieuwe lidstaten tot de bevolking van de 15 oude lidstaten. De verhouding van het BNP (bruto nationaal product) van Griekenland, Spanje en Italië tot dat van de toenmalige EG, schommelde tussen 60 en 65%, de verhouding van de 8 nieuwe lidstaten tot dat van de 15 oude lidstaten bevindt zich op 45% van het gemiddelde van de 15 oude lidstaten.

Vaak worden vier grote ‘verschillen inzake migratie-potentieel’ aangehaald tussen beide uitbreidingen:

- De 8 nieuwe lidstaten hebben slechts sinds de jaren 90 markt-economiën ontwikkeld, waardoor ze minder ontwikkeld zijn dan deze van de Griekenland, Spanje en Italië;
- De inkomenskloof met Griekenland steeg van 1981 tot 1986, toen Griekenland terugviel van 64,89% tot 61,45% van het toenmalige EG-gemiddelde, ondanks groei op nationaal niveau. Als inkomensdispariteit een aanzet tot migratie vormt, dan zou het huidige gemiddelde van 45% van de 8 nieuwe lidstaten een belangrijke indicator zijn;
- Griekenland en Portugal hadden geen gemeenschappelijke grens met de toenmalige lidstaten en de Spaans-Franse Grensstreek was naar Spaanse normen relatief welvarend, waardoor ze een buffer vormde;
- Het vierde punt is complexer en heeft betrekking op de landbouw. Verhoudingsgewijs werkten ongeveer 25% van de Grieken en 22% van de Portugezen en Spanjaarden bij de toetreding in de landbouwsector. Bij de bevolking van de 8 nieuwe lidstaten is dat gemiddeld 14,5%, maar de output per landoppervlakte-eenheid was in Griekenland, Spanje en Italië ruwweg de helft van dat van de toenmalige lidstaten, voor de 8 nieuwe lidstaten ten aanzien van de 15 oude lidstaten is dat ruwweg maar één kwart.

Wat was het kader van de toenmalige overgangsregelingen ?

“Er werd toen gekozen voor een vaste overgangsperiode van 7 jaar voor de nieuwkomers. Spaanse en Portugese werknemers die zich op het moment van de toetreding al op de arbeidsmarkt van een lidstaat bevonden, konden wel onmiddellijk een beroep doen op het gemeenschapsrecht. Overigens golden de beperkingen enkel voor de toegang tot de arbeidsmarkt als dusdanig en niet voor de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling (bv. inzake arbeidsvoorwaarden) en voor het recht op gezinshereniging”. Er bestond ook toen een spoedprocedure bij de Commissie voor het geval een

lidstaat wou terugkomen op de toepassing van de Volledige verordening 1608/68 (de artikelen 1 t.e.m. 6 inbegrepen), waarvan geen gebruik werd gemaakt.

2.2.2 Het recht op vrije vestiging voor dienstverleners tijdens die overgangperiode, wat met hun werknemers ?

Door de vrijheid van dienstenverkeer kunnen ook zelfstandigen die zich niet in een lidstaat vestigen, er diensten verrichten (dit op grond van artikel 49 V.E.G.). Bij de toetreding van Griekenland, Spanje en Italië waren er geen overgangsmaatregelen genomen in het geval een firma uit een lidstaat werken uitvoert in een andere lidstaat, voor rekening van een andere onderneming of voor zichzelf. Uitgezonderd Duitsland en Oostenrijk mogen ondernemingen nu gevestigd in de 10 nieuwe lidstaten onbeperkt hun diensten aanbieden en presteren in de 25 lidstaten.

In de loop van de overgangperiode na de toetreding van Griekenland, Spanje en Italië stelde zich de vraag of firma's beroep konden doen op hun eigen werknemers, zoals bleek uit het Arrest van het Hof van Justitie in de zaak Rush Portuguesa (H.v.J. 27 maart 1990, C-49/89). De vraag luidt: "Geeft het Gemeenschapsrecht inzake het vrij dienstenverkeer de Portugese firma het recht om met zijn eigen Portugese werknemers werken uit te voeren in Frankrijk?". Een tijdelijke verplaatsing van werknemers voor de uitvoering van een vooraf omschreven opdracht kan toegestaan worden mits twee voorwaarden vervuld zijn. Werknemers dienen naar het land van herkomst terug te keren na de voltooiing van de opdracht. Ten tweede mag de tijdelijke verplaatsing geen ontwrichtend effect hebben. Deze uitspraak verwijst naar de ratio legis van de overgangsmaatregelen inzake het vrij verkeer van werknemers, namelijk belangrijke en ongecontroleerde arbeidsmigratie verhinderen om arbeidsmarktverstoring tegen te gaan. Het Hof oordeelde dat de verplichting voor een werkgever om voor de uitvoering van diensten in een andere lidstaat ook in dat land werknemers te zoeken voor de uitvoering van die opdracht, in strijd is met de verdragsbepalingen op het vlak van het vrij dienstenverkeer.

"Door deze rechtspraak heeft het Hof in feite een nieuwe categorie van werknemers gecreëerd in het gemeenschapsrecht op het vrij verkeer, namelijk die werknemers die in eigen hoofde geen recht hebben op vrij verkeer, maar die als werknemers van een dienstverlener wel tewerkgesteld mogen worden op het grondgebied van een andere lidstaat voor de uitvoering van werk in het kader van het gebruik maken door hun werkgever van het recht op het vrij verrichten van diensten."

Datzelfde beginsel werd door het Hof van Justitie bevestigd ten aanzien van een firma die werknemers uitzond die niet de nationaliteit hadden van een EU-lidstaat (H.v.J. 9 augustus 1994, C-43/93(Vander Elst) maar die in het uitzendland weliswaar een legale verblijfsstatus en een legaal tewerkstellingsstatuut hadden.

2.3. Migratie-assen in het decennium dat voorafgaat aan de uitbreiding van 1 mei 2004 :

Vier uiteenlopende migratie-assen hebben geleid tot een ruime aanwezigheid van burgers uit de 8 nieuwe lidstaten op het grondgebied van oude lidstaten in de periode voor de uitbreiding.

- de visa-regimes die aan het vrij verkeer gestalte gaven
- de associatieakkoorden waardoor al sinds geruime tijd burgers van de nieuwe lidstaten zich in België konden vestigen als zelfstandige (de Peco-akkoorden)
- via het asielcontentieux hebben burgers uit de nieuwe lidstaten veelvuldig beroep gedaan op de asielprocedure in de recente geschiedenis.
- de regularisaties op grond van de Regularisatiewet van 22 december 1999 en het artikel 9 van de vreemdelingenwet van 1980.

2.3.1 Visum-Regimes

Het visum-beleid is politiek erg gevoelig en behoort tot het domein waarin de staat soeverein opereert. Toch hebben een groot aantal lidstaten met de Schengen-overeenkomsten een vorm van intergouvernementele samenwerking opgezet in de marge van de het Gemeenschapsrecht. Het Schengen akkoord zelf werd in 1985 ondertekend en de uitvoeringsovereenkomst in 1990.

Het Verdrag van Maastricht heeft twee onderdelen van het visumbeleid in het Gemeenschappelijk beleid van de Unie opgenomen, namelijk de lijst van derde landen waarvan de onderdanen aan een visumverplichting onderworpen zijn en model-types van visum. Het Verdrag van Amsterdam heeft het visumbeleid vervolgens als geheel gecommunautariseerd, als een begeleidende maatregel voor het vrij verkeer van personen binnen een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid.

Denemarken, Ierland en het Verenigd Koninkrijk nemen niet deel aan de toepassing en het ontwikkeling van een gemeenschappelijk visumbeleid.

Onderdanen van de derde landen die lid zijn van de Europese Economische Ruimte – IJsland, Noorwegen en Liechtenstein – genieten vandaag dezelfde rechten als de EU-onderdanen op vlak van vrij verkeer. Dit houdt in: toegang tot en verblijfsrecht in Europese landen, geen visum-verplichting, hun familieleden genieten de afgeleide rechten.

Een bijzonder akkoord met Zwitserland voorziet een overgangperiode, sinds 1 juni 2002, van 12 jaar naar een situatie van volledig vrij verkeer, vanaf 1 juni 2002.

Het Verdrag van Amsterdam heeft in het V.E.G het zogenoemde Schengen-acquis opgenomen. Dit betekent de harmonisatie van het visumbeleid dat de Schengen-Lidstaten hadden bereikt op de datum van de ondertekening van het Verdrag van Amsterdam. Deze lidstaten zijn: België, Nederland, Luxemburg, Frankrijk, Duitsland, Italië, Spanje, Portugal, Griekenland, Oostenrijk, Denemarken, Finland en Zweden. Het Verenigd Koninkrijk en Ierland zijn niet betrokken, maar kunnen via een ‘opting-in-procedure’ op elk ogenblik hierbij aansluiten. Denemarken blijft hierbuiten, terwijl IJsland en Noorwegen betrokken zijn bij de uitvoering, de toepassing en de ontwikkeling van het “acquis Schengen”.

Dit Schengen-Acquis moest, samen met de drie sinds Tampere opgenomen verordeningen inzake grenzen en visa, vóór hun toetreding volledig geïntegreerd worden in het nationale beleid en de

nationale wetgeving van de 10 nieuwe lidstaten . De effecten daarvan zijn zwaarwegend voor de 8 nieuwe lidstaten omwille van de sociaal-economische en politiek-historische banden met hun buurlanden (bv. Oekraïne voor Polen, Roemenië voor Hongarije en Slowakije, enz.).

Om die realiteit in acht te nemen worden er faciliteiten geboden en de bestaande bilaterale akkoorden tussen deze landen weerhouden. Het Schengen-systeem wordt versoepeld in de relatie tussen Polen en Oekraïne. Er is een formeel akkoord dat de Poolse autoriteiten gratis visa aflevert aan Oekraïners. De “Schengenvisa” die door de nieuwe lidstaten afgeleverd worden verschaffen slechts toegang tot het nationaal grondgebied van de afleverende Staat. Met andere woorden er is geen toegang tot het volledig Schengengebied. Daarvoor zal er een beslissing van de Raad (na toepassing van een evaluatieprocedure en na raadpleging van het Europees Parlement) moeten genomen worden. De Raad dient na te gaan of de nieuwe lidstaten aan de nodige voorwaarden voor de toepassing van alle onderdelen van het Schengen-Acquis is voldaan, zoals bepaald door artikel 3 van de Toetredingsakte. De nieuwe lidstaten bevinden zich eigenlijk in een stageperiode wat het Schengen systeem betreft.

De afschaffing van de visumverplichting ging de toetreding vooraf. Op basis van bilaterale akkoorden werd de terugname van hun onderdanen door deze landen als tegenprestatie geregeld. Zo schafte de Benelux de visumplicht voor Tsjecho-Slowakije (en opvolgstaten) en Hongarije af op 20 september 1990, voor Slovenië op 16 november 1992, voor Polen op 8 april 1991 en voor Letland, Estland en Litouwen op 1 juli 1999.

2.3.2 PECO-akkoorden

Met de 8 nieuwe lidstaten (PECO = Pays de l’Europe Centrale et Oriëntale) – en ook met Bulgarije en Roemenië - werden in de eerste helft van de jaren 90 associatie-akkoorden, algemeen bekend als de Peco-akkoorden.

“Artikel 310 van het EG-Verdrag verklaart de E.G. bevoegd voor het sluiten van associatieakkoorden met één of meer staten. Hoewel men oorspronkelijk hiermee speciale betrekkingen tot stand wilde brengen met landen die niet tot de E.G. wilden of konden toetreden, blijkt uit de praktijk dat deze bepaling eerder omgekeerd wordt toegepast, namelijk om potentiële kandidaat-landen aan de E.G. te binden in afwachting van een lidmaatschap in een latere fase (toetredingsassociaties). Een associatie wordt gekenmerkt door wederkerige rechten en verplichtingen, die betrekking kunnen hebben op bijna alle terreinen die door het E.G.-Verdrag worden bestreken.” Ze worden ook tweede-generatie-akkoorden genoemd, na een eerste generatie van samenwerkingsakkoorden waar aan het non-discriminatie principe ten aanzien van werknemers nog geen verblijfsrecht gekoppeld werd.

De akkoorden passen in de algemene strategie van voorbereiding tot een eenheidsmarkt, voor de toetreding. In deze verdragen bevinden zich innovatieve garanties op het vlak van toegang van ondernemers en zelfstandigen afkomstig uit de PECO landen tot vestiging in de 15 oude lidstaten, voor de uitoefening van economische activiteiten andere dan in loondienst, evenals de oprichting van vennootschappen (de vestigingsrechten).

Die akkoorden zijn in werking getreden:

- op 1 februari 1994 voor Polen;

- op 1 februari 1995 voor Hongarije, maar wat betreft de vestigingsrechten op 1 februari 1999;
- op 1 februari 1995 voor Slowakije, Tsjechië,
- op 1 februari 1998 voor Estland, Letland en Litouwen, maar wat betreft de vestigingsrechten op 31 december 1999;
- op 1 februari 1999 voor Slovenië, maar wat betreft de vestigingsrechten, op 1 februari 2005. Dat was dus niet voor de uitbreiding, waardoor dit achterhaald werd.

De akkoorden sloten arbeid en gemengde situaties uit. De gemengde situatie verwijst naar mensen die gedeeltelijk als zelfstandige actief waren en gedeeltelijk in loondienst. Inzake *ratione materiae* waren er tal van globale uitsluitingen (vb. binnenscheepvaart, luchtverkeersdiensten) en uitsluitingen per land.

De vrije toegang tot zelfstandige beroepsactiviteit en het creëren van vennootschappen, stelde ondernemers uit de 8 nieuwe lidstaten in België vrij van beroepskaart en gaf hen toegang tot voorlopig verblijf op grond van de artikelen 9 en 13 van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (Vreemdelingenwet 80). Aanvankelijk werd een Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister (BIVR) aan betrokkenen uitgereikt en vervolgens jaarlijks gemachtigd tot verblijf op grond van de vervulling van voorwaarden (zie de Omzendbrief 22/12/99 PECO, op www.dofi.fgov.be).

Er werden daarbij vier categorieën PECO-onderdanen onderscheiden:

- PECO-onderdanen die in niet-georganiseerd verband een economische activiteit andere dan in loondienst kwamen uitoefenen;
- PECO-onderdanen die als zaakvoerder-vennoot in een reeds opgerichte vennootschap actief komen te zijn;
- PECO-onderdanen die als werkend vennoot in een reeds opgerichte vennootschap actief komen zijn;
- PECO-onderdanen die een vennootschap wensen op te richten in België.

Het Hof van Justitie bevestigde herhaaldelijk de rechtstreekse werking die dit recht van vestiging in de nationale rechtsorde van de lidstaat heeft: “Het is een nauwkeurig bepaald en onvoorwaardelijk beginsel dat voldoende werkbaar is om voor de nationale rechter te kunnen worden toegepast en dat derhalve de rechtspositie van particulieren kunnen beheersen. Bovendien mag bij het uitoefenen van dit recht van vestiging geen behandeling worden verleend die minder gunstig is dan welke aan de eigen vennootschappen en onderdanen wordt verleend”^{vi}.

2.3.3 Asiel-Contentieux

2.3.3.1 Asielrecht in de Europese Unie. Enkele basiselementen (art. 62 en 63 V.E.G.)

Het Verdrag van Amsterdam, in voege sinds 1 mei 1999, zorgde voor een communautarisering van het immigratie- en asielbeleid, of althans voor de voorwaarden daartoe.

Wat het asielbeleid betreft somt artikel 63 van het Verdrag van de Europese Gemeenschap, de volgende maatregelen op:

- het vastleggen van criteria en instrumenten voor de vaststelling van de lidstaat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek
- minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten
- minimumnormen voor het aanmerken van onderdanen van derde landen voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus
- minimumnormen voor de asielprocedures in de lidstaten.

Maatregelen werden voorzien inzake het vastleggen van minimumnormen voor het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden en de bevordering van een evenwicht tussen de lidstaten voor de opvang van vluchtelingen en ontheemden.

Wat het immigratiebeleid betreft, vormt artikel 62 van het Verdrag van de Europese Gemeenschap, de verdragsbasis voor het nemen van maatregelen inzake het overschrijden van de buitengrenzen. Dat impliceerde uitgebreide bevoegdheden inzake het visumbeleid (kort en lang verblijf), het recht op gezinshereniging voor derde landers, maar ook maatregelen tot vaststelling van de voorwaarden waaronder onderdanen van derde landen vrij kunnen reizen op het grondgebied van de lidstaten gedurende een periode van drie maanden. Tenslotte kreeg de Raad ook bevoegdheden op het gebied van illegale immigratie en illegaal verblijf inclusief repatriëring van illegalen en de rechten en voorwaarden volgens dewelke legaal verblijvende derde landers in andere lidstaten mogen verblijven^{vii}.

Vijf jaar na Tampere is de balans niet onverdeeld positief. Een belangrijk aantal teksten werden aangenomen inzake immigratiebeleid, asielbeleid, grenzen en visa. Omtrent de door de commissie voorgestelde richtlijn inzake economische migratie werd echter geen consensus bereikt.

2.3.1.2 Asielrecht voor Europese onderdanen : het Aznar protocol en de hervorming van de Belgische asielprocedure

Samen met het Verdrag van Amsterdam wordt een tekst over het asielrecht van Europese onderdanen - beter bekend als het 'Aznar Protocol' aangenomen. Het enige artikel van deze tekst m.b.t. asiel luidt : "Het niveau van bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden in de lidstaten van de Europese Unie in aanmerking nemend, beschouwen de lidstaten elkaar als veilige landen van

oorsprong voor alle juridische en praktische doeleinden in verband met asielzaken.”^{viii} Als gevolg daarvan kan een asielaanvraag van een onderdaan van een lidstaat door een andere lidstaat uitsluitend in aanmerking worden genomen of ontvankelijk worden verklaard in vier gevallen die in de tekst opgesomd zijn

UNHCR beschouwt deze tekst als een inbreuk op de essentie van het internationale asielrecht. Het voert een bindende beperkende definitie in van het begrip vluchteling op het Europese grondgebied. Nochtans is elke afwijking aan de definitie van vluchteling zoals bepaald in artikel A van de Conventie van Genève uitdrukkelijk verboden door artikel 42 van dezelfde Conventie. Het zou in tegenspraak zijn met zowel het onderwerp als het doel van zo een instrument : het garanderen van een universeel toepasbaar juridisch kader voor de bescherming van een internationaal gedefinieerde groep van mensen die zich in een bijzondere kwetsbare situatie bevinden^{ix}. Amnesty International heeft meermaals het belang beklemtoond van de niet toepassing van het Aznar Protocol, m.b.t. minderheden zoals de Roma die potentieel nood hebben aan bescherming.

Ook het begrip “veilig land van oorsprong” heeft veel inkt doen vloeien. In samenwerking met niet-gouvernementele actoren heeft UNHCR zich steeds verzet tegen het gebruik van dit concept als automatisch obstakel voor toegang tot de asielprocedure.

Artikel 63(1) V.E.G. vermeldt uitdrukkelijk dat de gemeenschappelijke teksten overeenkomstig zijn met de Conventie van Genève van 28 juli 1958 en haar Protocol van 31 januari 1967. Derhalve is UNHCR van mening dat de twee voornoemde instrumenten primeren op het verdrag van Amsterdam en het bijhorende asiel-Protocol.

Bij de goedkeuring van het Protocol inzake asiel voor onderdanen van lidstaten van de Europese Unie verklaarde België dat het elk asielverzoek door een onderdaan van een andere lidstaat afzonderlijk zou behandelen. Dit is in overeenstemming met zijn verplichtingen uit hoofde van het Verdrag van Genève van 1951 en het Protocol van New York van 1967, conform punt d) van het enige artikel van dit Protocol.

Punt d) bepaalt: “Indien een lidstaat hiertoe eenzijdig besluit in verband met de aanvraag van een onderdaan van een andere lidstaat; in dat geval de Raad onverwijld op de hoogte wordt gesteld. De aanvraag wordt behandeld op basis van het vermoeden dat zij duidelijk ongegrond is zonder op enigerlei wijze, in welk geval dan ook, van invloed te zijn op de beslissingsbevoegdheid van de lidstaat”.

Overeenkomstig dat Protocol is de Richtlijn 2004/83/EG van de Raad van 29 april 2004 aangenomen met als enig persoonlijk toepassingsgebied onderdanen van derde landen en staatlozen. De richtlijn behandelt minimumnormen voor de erkenning van onderdanen van derde landen en staatlozen als vluchteling of als persoon die aan de andere kant internationale bescherming nodig heeft, en de inhoud van de verleende bescherming.

De Ministerraad van 23 december 2005 keurde een voorontwerp van wet goed tot hervorming van de Raad van State, tot inrichting van een Raad voor Vreemdelingenbetwistingen en een voorontwerp tot aanpassing van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

Het voorstel voorziet in een snelle en performante asielprocedure. Voor onderdanen van de EU-lidstaten en kandidaat-lidstaten komt er een asielprocedure van maximaal 5 dagen waardoor zij zeer snel uitsluitel krijgen. Een belangrijke vaststelling is dat er in 2004 meer dan 1000 asielaanvragen waren afkomstig van EU-onderdanen op een totaal van meer dan 15.000 asielaanvragen. In 2005 : was de verhouding 903 op een totaal van 15.957. Deze hervorming wordt van kracht na de goedkeuring door de Raad van State en het Parlement.

2.3.4 Regularisatie-Regimes

De wet van 22 december 1999 betreffende de regularisatie van het verblijf van bepaalde categorieën vreemdelingen verblijvend op het grondgebied van het Rijk, was een tijdelijk regularisatie-instrument. Deze categorieën waren:

- mensen die langdurig in de asielprocedure verke(e)r(d)en,
- ernstig zieken,
- mensen die niet terugkonden naar hun herkomstland en
- mensen met duurzame bindingen en/of humanitaire redenen.
- Onder deze regularisanten bevonden zich ook burgers uit de 8 nieuwe lidstaten.

Naast dit tijdelijk instrument heeft de Minister van Binnenlandse zaken binnen zijn discretionaire bevoegdheid om individuen tot verblijf te machtigen steeds ook gebruik gemaakt van die mogelijkheid ten aanzien van burgers uit die landen. Tot op heden maken personen en gezinnen uit de 8 nieuwe lidstaten aanspraak op individuele regularisaties op basis van ‘humanitaire overwegingen’ binnen deze discretionaire bevoegdheid.

2.3.5 Migratie, Werk en Beroepsactiviteit in België van 1 mei 2004 tot 30 april 2006: een overzicht

In dit onderdeel komen de wettelijke mogelijkheden in de huidige overgangperiode aan bod voor burgers uit de 8 nieuwe lidstaten om in België te verblijven en op wettelijke wijze een beroep uit te oefenen. Indien het Gemeenschapsrecht om in loondienst te werken niet van toepassing is, wordt uiteengezet hoe dat wel kan op grond van de interne Belgische regelgeving. Indien men zich op het Gemeenschapsrecht wil beroepen voor een andere beroepsactiviteit dan in loondienst wordt nagegaan hoe dat kan in het kader van het vestigingsrecht voor zelfstandigen en het vrije dienstenverkeer. Er wordt telkens aandacht besteed aan de toepassing van de arbeidswetgeving en de toepassing van het sociale-zekerheidsrecht. Vervolgens worden andere verblijfsstatuten behandeld, op grond van het gemeenschapsrecht en het Belgische interne recht, die een activiteit in loondienst toelaten, zonder dat ze in eerste instantie voor het beoefenen van een beroepsactiviteit zijn opgevat. In dit kader is het belangrijk te verwijzen naar Titel II van de vreemdelingenwet van 1980 die van toepassing is op vreemdelingen, onderdanen van de lidstaten van de Europese Gemeenschappen, hun familieleden en

vreemdelingen en familieleden van een Belg. Titel I bevat de regels inzake het verblijf van meer dan drie maanden voor niet EU vreemdelingen. Tenslotte een korte toelichting bij het recht op werk voor personen afkomstig uit de 8 nieuwe lidstaten, die hier verblijven in het kader van de asielprocedure.

2.3.5.1 Verblijf in België met het oog op het werken in loondienst bij een in België gevestigde firma.

Op grond van het Recht op vrij verkeer van werknemers V.E.G. (artikel 39)

België heeft zoals eerder gezegd gebruik gemaakt van de mogelijkheid om in de huidige periode het recht op het vrij verkeer van werknemers op te schorten. België heeft daarom via het KB van 12 april 2004 (B.S. 21 april 2004) het KB van 9 juni 1999 (B.S. 21 mei 1999) gewijzigd. Dat laatste KB regelt in uitvoering van de 'Wet van 30 april 1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse arbeidskrachten (WTBA), de toegang tot de Belgische arbeidsmarkt via een systeem van arbeidsvergunningen en arbeidskaarten (de toekenning en afgifte ervan zijn een bevoegdheid van de gewesten).

Het KB van 9 juni 1999 werd gewijzigd omdat het onderdanen van de Europese Economische Ruimte, waaronder ook de 8 nieuwe lidstaten, vrijstelling van arbeidskaart verleende. Gezien in de eerste overgangperiode uitsluitend het nationale recht van de 15 oude lidstaten van toepassing is, moest het nationale recht aangepast worden aan de politieke wil om burgers uit de 8 nieuwe lidstaten niet als werknemer toe te laten tot België. Het volstond niet om dat simpelweg te verklaren. Er moest nagegaan worden of er geen intern Belgische bepalingen waren die mogelijk in strijd zijn met deze politieke wil, zoals artikel 2 van het K.B. van 9 juni 1999.

Werknemers die de dubbele nationaliteit hebben van één van de 15 oude lidstaten en één van de 8 nieuwe lidstaten, kunnen een beroep doen op het vrij verkeer van werknemers.

Werknemers uit de 8 nieuwe lidstaten die op 1 mei 2004 al langer dan één jaar wettig in België verbleven en er toegelaten waren te werken, kunnen verder werken in België bij hun werkgever: Als hun werkgever daartoe een aanvraag doet, worden de Arbeidsvergunning en de Arbeidskaart B toegekend zonder intern arbeidsmarktonderzoek, waarbij gezocht wordt naar gelijkwaardige werknemers op de lokale arbeidsmarkt. Deze werknemers kunnen vanaf 1 mei 2004 hun BIVR (Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister) inruilen voor een verblijfskaart van onderdaan van een EEG-Lidstaat.

Zolang de overgangsmaatregelen gelden, blijven deze werknemers onderworpen aan het systeem van arbeidskaarten (B en A).

In alle gevallen zijn de Belgische loon- en arbeidsvoorwaarden en de Belgische sociale zekerheidsregels onverkort van toepassing.

2.3.5.2 Tewerkstelling buitenlandse arbeidskrachten op grond van de Belgische wet.

Het KB van 9 juni 1999 kreeg zijn huidige vorm na een ingrijpende wijziging door het KB van 6 februari 2003 (Belgisch Staatsblad 27 februari 2003). De datum van inwerkingtreding van dat KB is 1 april 2003. Dit is belangrijk omdat de rechten die het biedt aan burgers uit de 8 nieuwe lidstaten verworven zijn. Vanaf 16 april 2003 met de ondertekening van het toetredingsverdrag mogen geen strengere maatregelen meer worden genomen ten aanzien van hen. Bij het KB van 12 april 2004 worden wel een aantal tijdelijke maatregelen getroffen ten aanzien van werknemers van de 8 nieuwe lidstaten die alle buiten werking treden op 1 mei 2006.

Om nu op grond van de Belgische Wet inzake tewerkstelling als buitenlandse arbeidskracht in loondienst te kunnen werken in België moet de werknemer uit de 8 nieuwe lidstaten ofwel vrijgesteld zijn ofwel in het bezit zijn van een arbeidskaart.

Op grond van de arbeidskaart B

Voor de onderdanen van de 8 nieuwe lidstaten die sinds 1 mei 2004 in België komen werken voor een hier gevestigde firma geldt de arbeidskaartverplichting en voor hun werkgevers de arbeidsvergunningverplichting.

Die arbeidskaart wordt **automatisch toegekend** aan een aantal categorieën, waaronder:

- hooggeschoolde werknemers (met een universitair of hiermee gelijkgesteld diploma), met als jaarloon 33.082€ (voor 2006);
- leidinggevende werknemers (manager, directeur, CEO), met als jaarloon 55.193€ (voor 2006);
- gespecialiseerde technici (monteren, opstarten, herstellen van een installatie door hun werkgever in het buitenland is vervaardigd), voor maximum 1 jaar;
- stagiairs of personen in de leeftijdscategorie 18-30, die onmiddellijk na het behalen van een diploma voltijds werken voor maximum één jaar voor wie minimumloonsvoorwaarden gelden en dit gekaderd in een opleidingsprogramma;
- de navorsers en gasthoogleraren aan een universiteit, een instelling van hoger onderwijs of een erkende wetenschappelijke instelling;

Die arbeidskaart wordt **na onderzoek toegekend** aan :

- werknemers die een job komen uitoefenen waarvoor op de arbeidsmarkt geen werknemer te vinden is die geschikt is om de betrokken arbeidsplaats in te nemen.
- werknemers die van de bevoegde minister bekomen dat hij/zij een individuele afwijking op deze regel toestaat, om economische en sociale redenen.

In alle gevallen zijn de Belgische loon- en arbeidsvoorwaarden en de Belgische socialezekerheidsregels onverkort van toepassing. De werknemers worden gemachtigd tot verblijf conform de modaliteiten van Titel I van de Vreemdelingenwet van 80. Zij moeten toegelaten en

gemachtigd worden tot verblijf en ontvangen een Bewijs van Inschrijving in het Vreemdelingenregister (BIVR).

Zodra de werknemer van de 8 nieuwe lidstaten één jaar regelmatig en ononderbroken heeft gewerkt krijgt hij of zij toegang tot de arbeidsmarkt. Hij of zij maakt aanspraak op de modaliteiten van Titel II van de Vreemdelingenwet van 80, met name de vestiging en ontvangt de verblijfskaart van een EEG-vreemdeling (blauwe kaart). De vestiging is een verblijfsterm uit de Vreemdelingenwet van 1980 en dus geen onderdeel van het Vrij verkeer.

Op de blauwe kaart komt echter de speciale vermelding “dat de houder van het document gedurende de overgangsperiode voor het uitoefenen van een activiteit in loondienst onderworpen blijft aan de overgangsbepalingen (waardoor de arbeidskaart A relevant blijft).

Op grond van de arbeidskaart A

De arbeidskaart A wordt enkel toegekend op grond van in het verleden met een arbeidskaart B gepresteerde arbeid, namelijk aan wie gedurende een periode van tien jaar onmiddellijk voorafgaand aan de aanvraag, bewijst dat hij/zij 4 jaar gewerkt heeft in loondienst met een arbeidskaart B en in de loop van een wettig en ononderbroken verblijf. Die termijnen worden teruggebracht tot 3 jaar voor de onderdanen van de landen waarmee België door internationale overeenkomsten of akkoorden inzake de tewerkstelling van en die termijnen van 4 jaar en van 3 jaar kunnen nogmaals met één jaar worden verminderd, indien de echtgenote en de kinderen van de werknemer samen met hem wettig in België verblijven.

Komen wel niet in aanmerking de jaren arbeid gedekt door arbeidskaarten die werden toegekend aan gespecialiseerde technici, stagiairs, gedetacheerde werknemers, hooggeschoolden en navorsers.

Deze regels zijn van toepassing op bovenvermelde werknemers van de 8 nieuwe lidstaten die weliswaar toegang tot de EEG-verblijfsdocumenten, maar onderworpen blijven aan de regelgeving inzake arbeidskaarten. Na drie jaar - voor alleenstaanden -, na twee jaar - voor werknemers die hier met hun gezin wonen, ontvangen zij een Arbeidskaart A .

In alle gevallen zijn de Belgische loon-en arbeidsvoorwaarden en de Belgische sociale-zekerheidsregels onverkort van toepassing.

Op grond van de vrijstelling van arbeidskaart

Het KB van 9 juni 1999 is zo gewijzigd dat de werknemers en hun familieleden (=echtgenoot, descendentes jonger dan 21, descendentes ouder dan 21 en ascendentes, echtgenotes van genoemde descendentes en ascendentes), niet kunnen genieten van de basisvrijstelling die geldt voor onderdanen van de Europese Economische Ruimte (waaronder dus de 8 nieuwe lidstaten).

Deze beperkingen treden buiten werking vanaf 1 mei 2006.

Ondertussen kunnen alleen de werknemers van de 8 nieuwe lidstaten die echtgenoot zijn van een Belg en hun familieleden, nog een beroep doen op de ‘basisvrijstelling’.

Verder hebben de werknemers van de 8 nieuwe lidstaten recht op alle andere vrijstellingen van artikel 2 van het KB, zoals ze worden verleend aan erkende vluchtelingen, bedienaars van de eredienst, tal van beroeps categorieën met tijdelijke arbeidsbezigheden in België... (zie KB van 9 juni 1999).

In alle gevallen zijn de Belgische loon-en arbeidsvoorwaarden en de Belgische sociale-zekerheidsregels onverkort van toepassing.

De verblijfsmodaliteiten verschillen naargelang het gaat om familieleden van Belgen dan wel om mensen gaat die behoren tot de bijzondere categorieën van vrijgestelden.

2.3.5.2 Vestiging in België op grond van het Recht op vrije vestiging voor Zelfstandigen (artikel 43)

Sinds 1 mei 2004, kunnen zelfstandigen uit de 8 nieuwe lidstaten zich vrij vestigen in België. Hiervoor dienen ze een aanvraag in bij de gemeente van hun hoofdverblijf. De gemeente levert dan een immatriculatie-attest af, geldig voor 5 maanden. Binnen die maanden moet een ondernemingsnummer, geactiveerd BTW-nummer en de statuten worden neergelegd. Indien dit verzoek is weerhouden, ontvangt de zelfstandige de verblijfskaart van een EEG-vreemdeling.

De Belgische Sociale Zekerheid voor Zelfstandigen is van toepassing.

2.3.5.3 Werknemers uit de 8 nieuwe lidstaten in dienst van een onderneming uit één van de 8 voornoemde lidstaten die op grond van het vrij dienstenverkeer (Art. 49 V.E.G.) tijdelijk in België diensten komt verrichten.

De werknemers uit de 8 nieuwe lidstaten zijn vrijgesteld van arbeidskaart, op voorwaarde dat zij wettig tewerkgesteld zijn in het herkomstland van de firma. (Zie hierboven, arrest Rush Portuguesa). Dat geldt mits meer specifieke regels ook voor de niet-EU-werknemers van die firma die niet de nationaliteit van een van de 8 nieuwe lidstaten bezitten, (zoals bijvoorbeeld voor de Poolse firma die hier komt werken met (onder meer) Oekraïense werknemers (Zie hierboven, arrest Vanderelst).

Buitenlandse interimkantoren moeten in België erkend zijn en moeten wel een arbeidsvergunning en arbeidskaart aanvragen voor hun werknemers (tenzij voor personen met een dubbele nationaliteit, Pools-Duits). De erkenning van interimkantoren is een gewestelijke bevoegdheid, wat controle hierop door federale inspectiediensten verhindert. De opdrachtgever die werkt met een niet erkend kantoor is strafbaar, waardoor er verboden terbeschikkingstelling ontstaat (zie verder). Het gaat dan om illegale tewerkstelling.

Loon- en arbeidsvoorwaarden

De terbeschikkingstelling is verboden wanneer de Belgische opdrachtgever gezag uitoefent op de gedetacheerde werknemer van de buitenlandse werkgever. Dat ontslaat de Belgische opdrachtgever

niet van de verplichtingen inzake welzijn op het werk. Het verhindert de Belgische opdrachtgever niet om instructies te geven in uitvoering van de aannemingsovereenkomst, b.v. inzake arbeids- en rusttijden en de feitelijke uitvoering van het werk.

Dat alles vergeet sluitende bepalingen in de aannemingsovereenkomst en afstand tussen opdrachtgever en de werknemers van de aannemer op het vlak van de werfleiding, vervoer, huisvesting en materiaal.

Indien er toch gewerkt wordt voor gezag van de Belgische opdrachtgever is er sprake van verboden terbeschikkingstelling (hoofdelijke aansprakelijkheid voor lonen, strafsancties).

Alle strafrechtelijk gehandhaafde Belgische loon- en arbeidsvoorwaarden (dat zijn ze bijna allemaal) zijn van toepassing op de arbeidsprestaties die hier worden verricht (Belgische minimumloonnormen, arbeidstijden, veiligheidsvoorschriften, sociale documenten, sectorale CAO's). Er moet gebruik gemaakt worden van de Sociale documenten. Hiervoor staat de buitenlandse, ondernemer uit een van de 8 nieuwe lidstaten in.

Sociale-zekerheidsvoorwaarden

A. Algemeen

In de basisregeling waarbij een bedrijf van 1 van de 8 nieuwe lidstaten, werknemers naar België stuurt, zal op basis van de EU Verordening 1408/71, in beginsel de Belgische sociale zekerheid van toepassing zijn en dient ook een RSZ-nummer aangevraagd te worden.

B. Detachering

Bij detachering van werknemers uit de 8 nieuwe lidstaten liggen de regels anders: detachering van werknemers door een werkgever betreft de situatie waarin werknemers door hun werkgever worden uitgezonden met het oog op het leveren van een arbeidsprestatie in een ander land dan datgene waar ze gewoonlijk arbeidsprestaties uitoefenen en is tijdelijk. De prestatie kan eventueel meerdere jaren duren, maar in dat geval blijven de werknemers in het bezit van immatriculatie-attesten, een zeer voorlopig verblijfstitel, die om de enkele maanden moet verlengd worden.

Dit veronderstelt evenzeer het behoud van de arbeidsrelatie: de werknemer werkt voor rekening, onder gezag, met een arbeidsovereenkomst, van en voor de onderneming uit de 8 nieuwe lidstaten.

De uitzendende werkgever moet substantiële economische activiteiten ontplooiën in eigen land, de uitzendstaat.

De conformiteit met de sociale zekerheidsregeling in het land van herkomst moet door de werknemers geattesteerd worden doordat ze in het bezit moeten zijn van het E101 detacheringsformulier dat ze te allen tijde dienen voor te leggen tijdens de uitoefening van de professionele activiteiten zoals op de werkvloer, de werf, enz.

De verblijfsmodaliteiten voor uitgezonden en gedetacheerde werknemers uit de 8 nieuwe lidstaten zijn particulier en houden verband met hun principieel tijdelijke verblijfsvergunning. Bij een activiteit van minder dan 3 maanden volstaat een aanmelding bij de gemeente, en ontvangt men een bijlage 22, attest voor EU/EER-werknemers als bewijs hiervan. Bij een activiteit van meer dan drie maanden tot één jaar, ontvangt men een attest van immatriculatie, model B .

In alle gevallen waarbij werknemers worden ingezet in het kader van het vrij dienstenverkeer moeten de Belgische loonnormen worden gerespecteerd. Bij de Sociale Zekerheidsbijdragen wordt er 'uitzend'-land per 'uitzend'land nagegaan welke percentages er moeten worden bijgedragen.

2.3.5.3 Enkele bijzondere categorieën van burgers uit de 8 nieuwe lidstaten en hun recht op werk

Personen uit de 8 nieuwe lidstaten: gepensioneerden en studenten

Studenten uit de 8 nieuwe lidstaten die in België willen komen studeren, maken aanspraak op een blauwe kaart, mits een aantal voorwaarden op vlak van studies en openbare orde. Op vlak van het bewijs van voldoende bestaansmiddelen volstaat een attest waarin de student zelf verklaart op eer dat hij/zij over die middelen beschikt. Ofwel levert de student onmiddellijk de documenten af en ontvangt hij/zij onmiddellijk die blauwe kaart, ofwel heeft hij/zij wat tijd nodig en ontvangt hij/zij tijdelijk een immatriculatie-attest voor drie maanden (paarse kaart). De student kan werken met een arbeidskaart C. Niettemin moet studie wel het hoofddoel zijn van zijn/haar verblijf.

De gepensioneerde die zich hier vestigt zou in de mogelijkheid kunnen zijn om een arbeidskaart B te verkrijgen, wanneer de Minister hem deze in beroep toekent.

Familieleden van burgers uit de 8 nieuwe lidstaten met een verblijfsvergunning in België

Familieleden van studenten krijgen ook zo een immatriculatie-attest en moeten binnen de periode van drie maanden hun verwantschap of aanverwantschap en hun ziekteverzekering aantonen.

Er bestaat een zekere controverse over de vraag of familieleden van de 8 nieuwe lidstaten andere dan werknemers, toegang hebben tot de arbeidsmarkt. O.a. Herwig Verschueren, in het artikel van 2004 waarnaar reeds verwezen werd, beschrijft hoe paragraaf 2 van het nieuwe artikel 38 ter van het K.B. van 9 juni 1999, familieleden van de 8 nieuwe lidstaten uitsluit van de vrijstelling van arbeidskaart (die wel geldt voor de onderdanen van de EER-lidstaten en hun familieleden). Verschueren wijst er op dat m.b.t. het recht op toegang tot de arbeidsmarkt van het gastland voor de familieleden van EU-burgers, alleen de toepassing van de bepaling die geldt voor familieleden van werknemers (met name artikel 11, van verordening 1612/68), aan voorwaarden onderworpen is. De toepassing van die bepalingen uit het gemeenschapsrecht die familieleden van andere categorieën van personen het recht

geven op toegang tot de arbeidsmarkt van het gastland zou dan door een enkele bepaling in de bijlagen opgeschort of aan voorwaarden onderworpen zijn. Familieleden van zelfstandigen, studenten, gepensioneerden en personen die over voldoende bestaansmiddelen beschikken en in één van die hoedanigheden een EU-verblijfsrecht hebben in een lidstaat, zouden zich hier vrij kunnen vestigen bij hun familie en werken zonder enige vorm van vergunning.

Met andere woorden, de echtgenoot van de zelfstandige die hier gevestigd is, zou dan perfect kunnen werken in loondienst, zonder enige vergunning. Wij konden alvast vaststellen dat dat in de praktijk ook courant gebeurt. Het gaat dan om officiële tewerkstelling, waarbij Belgisch arbeidsrecht en sociale zekerheidsregels worden toegepast.

Burgers uit de 8 nieuwe lidstaten in het bezit van een Arbeidskaart C en burgers uit de 8 nieuwe lidstaten in de asielprocedure

Personen die in het kader van de uitbreiding aanvankelijk een beroep doen op hun recht op vrije vestiging als zelfstandige, kunnen geen aanspraak maken op een arbeidskaart type C (voor de duur van de overgangsmaatregelen), als ze gaandeweg gemachtigd worden tot verblijf. Asielzoekers wiens aanvraag ontvankelijk wordt verklaard, ontvangen op eenvoudige aanvraag een arbeidskaart C, waarmee ze om het even welke arbeidsovereenkomst kunnen aangaan.

3. LEGALE MIGRATIESTROMEN UIT DE NIEUWE LIDSTATEN

3.1. Geregistreeerde migratie: mobiel en opvallend vrouwelijk karakter

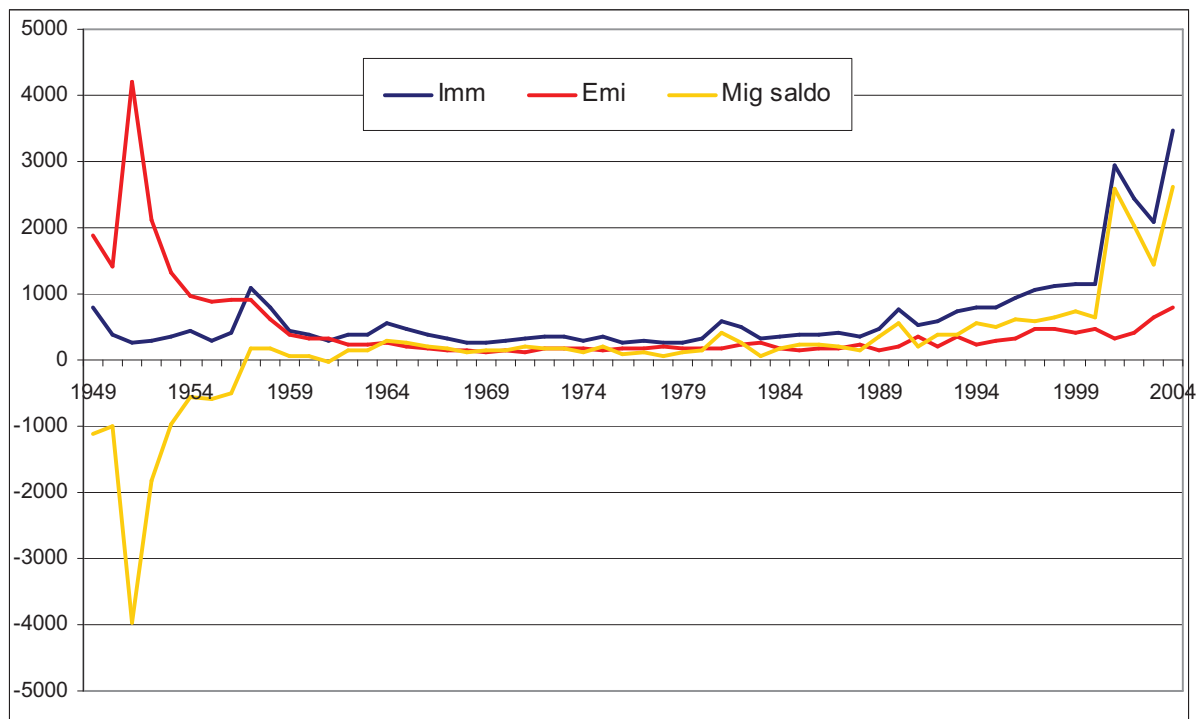
De legale migratiestromen uit de nieuwe kandidaat-lidstaten nemen sinds 1991 gestaag toe. Twee nationaliteiten springen eruit: in de eerste plaats de Polen, op een verre tweede plaats volgen de Hongaarse migranten. In het algemeen gaat het om een beperkt aantal migranten. In 2003 migreerden iets meer dan 2000 Polen naar België. Tegelijkertijd stellen we vast dat de emigratiestromen toenemen en het migratiesaldo afneemt, waaruit we kunnen afleiden dat de legale migranten slechts voor een korte periode hier in België verblijven.

De geregistreeerde migratiestromen vinden langzaam aansluiting met de migratietrend die zich voor de Tweede Wereldoorlog manifesteerde. De geregistreeerde migratiestromen houden echter geen rekening met de omvangrijke illegale migratie uit Polen.

Gelijklopend met de aangroeiende migratiestromen uit de kandidaat-lidstaten, steeg ook het aantal migranten dat in België verbleef. De stock van migranten uit de nieuwe kandidaat-lidstaten nam tussen 1994 en 2004 toe met iets meer dan 100%, namelijk van 8.468 tot 18.392 migranten. Ook hier maken de Poolse migranten de meerderheid uit.

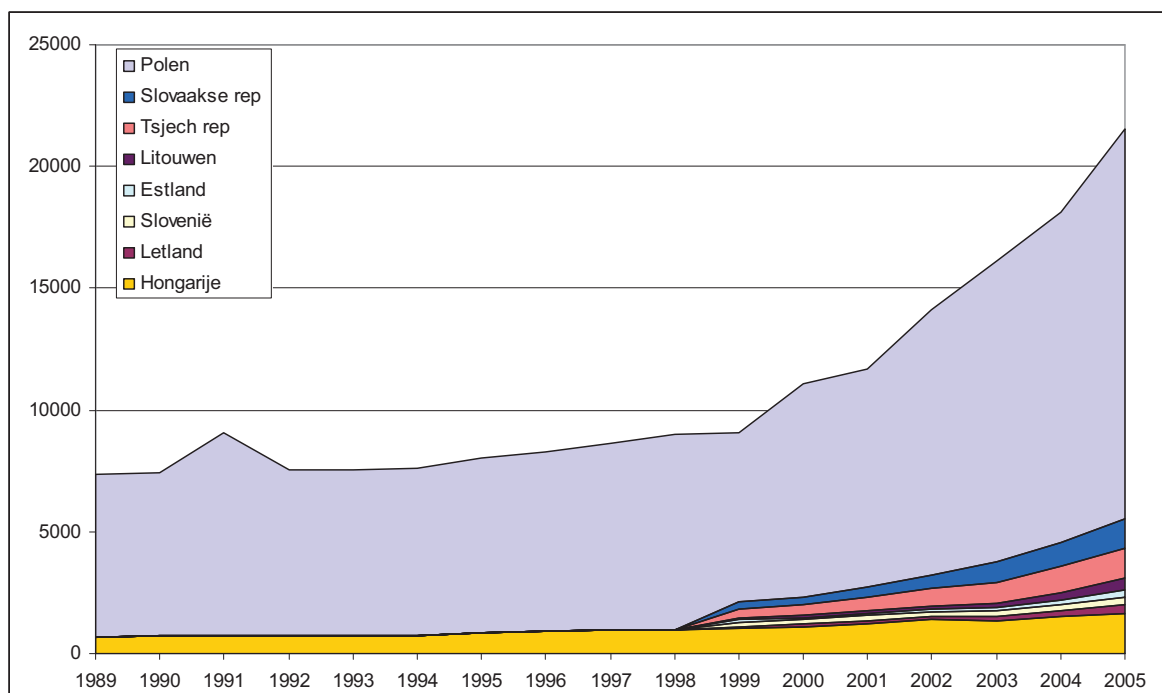
Naast de toenemende mobiliteit van migranten uit de nieuwe lidstaten valt de vervrouwelijking van de migratiestromen op. Dit geldt voor alle migrantengroepen uit de nieuwe kandidaat-lidstaten, en in het bijzonder voor de Poolse migranten. De nieuwe trend van de vervrouwelijking van de Poolse inwijking vormt het eindpunt van de historische verschuiving van een overwegend mannelijk naar een overwegend vrouwelijk overwicht. Tussen 1947 en 1990 domineert het aandeel mannen in de Poolse migrantengroep maar dit in steeds dalende lijn met de geleidelijke opgang van vrouwelijke migranten. In 1990 was de sekseratio nog relatief gelijkmatig. Maar sindsdien stijgt het aandeel vrouwen van 60% naar bijna 80% in 1995 tot 65% in 1999 en iets minder dan 60% in 2003. Vervrouwelijking van de immigratie in België geldt voor bepaalde nationaliteiten, en meer bepaald voor de migranten uit Centraal- en Oost-Europa (voornamelijk Polen, de voormalige Sovjet-Unie, Roemenië, voormalig Tsjecho-Slowakije, Bulgarije en Hongarije) en Zuidoost Azië (hoofdzakelijk de Filippijnen, Thailand en Vietnam). Voor de 'traditionele' nationaliteiten (zoals Marokko, Italië, Griekenland en Turkije) primeren mannen, terwijl er een sekse-evenwicht is voor migranten uit de EU, Noord Amerika en Afrika (Perrin en Rajabaly 2003).

Grafiek 2: Evolutie migratiestromen Poolse onderdanen



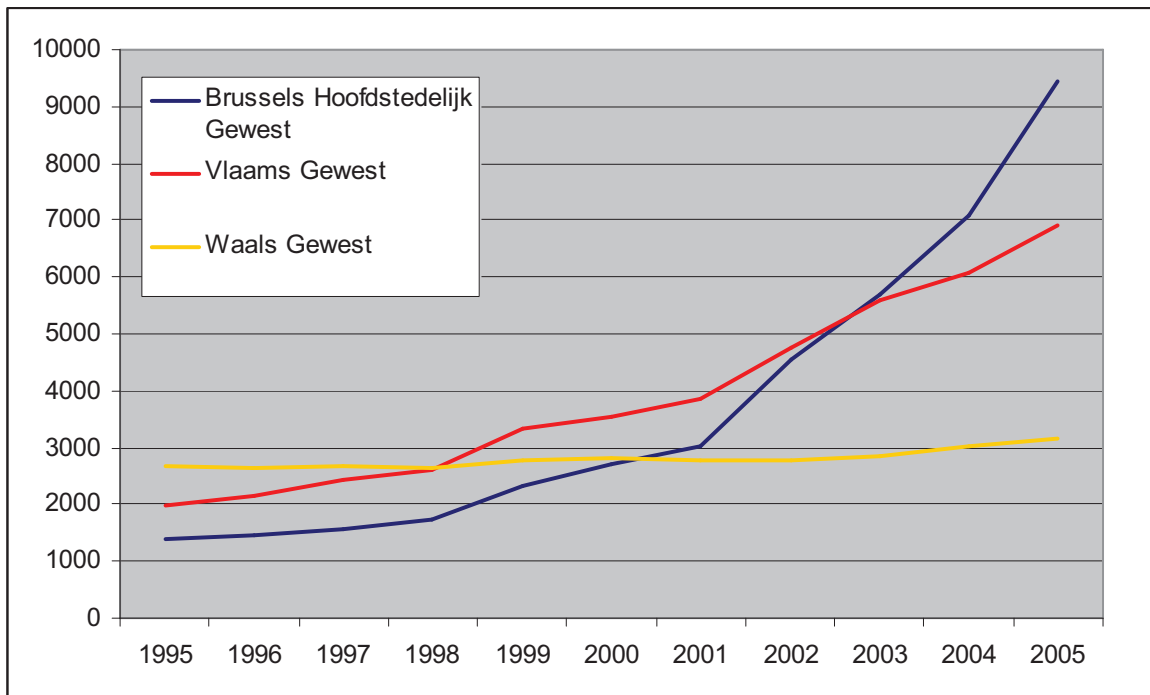
Bron: INS/ G  DAP-UCL

Grafiek 3: Evolutie bevolking nieuwe lidstaten



Bron: INS/ECODATA, FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

Grafiek 4: Evolutie bevolking nieuwe lidstaten per gewest



Bron: INS/ECODATA, FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

3.1.1 De huwelijksmarkt in België: alsmaar internationaler

In het geval van Polen voltrekt de legale migratie zich in het kader van huwelijksmigratie. Het meest voorkomende patroon van gemengde huwelijken in België is dat een allochtone man een Belgische vrouw huwt voor de periode tussen 1962-2001 (Perrin en Rajabaly 2003). Dit patroon is van toepassing op Turken, Marokkanen en Italianen. Voor de migranten uit voormalig Joegoslavië geldt deze trend eveneens maar in mindere mate. De Kongolezen en in het bijzonder de Polen zijn een uitzondering op de algemene regel. Bij dezen twee nationaliteiten zijn er meer vrouwen, die een huwelijk aangaan met een Belgische onderdaan. De algemene trend bij de Polen is dat beide partners in België gevestigd zijn. Meer dan 2/3 van de Poolse vrouwen, die getrouwd zijn en samenwonen met hun echtgenoot in België zijn gehuwd met een Belgische onderdaan. Slechts 15% heeft een Poolse partner. Deze trend van vervrouwelijking van de inwijking via huwelijksmigratie treft men ook bij Oost-Europese nationaliteiten met uitzondering van voormalig Joegoslavië, waar asielmigratie centraal staat. Voorts geldt deze trend ook voor Zuid Oost Azië (Thailand, Filippijnen en Vietnam) en bepaalde Afrikaanse landen (Nigeria en Ghana).

Op Vlaams niveau zijn er bijkomende gegevens beschikbaar, die de algemene trend op landelijk niveau bevestigen (Deschamps 2005). Polen zit in de top-10 van de belangrijkste nationaliteiten binnen het kader van huwelijksmigratie. Het aandeel vrouwelijke migranten is bij de Polen opmerkelijk, zoals ook en in ruimere mate bij de Filippijnse en Thaise migranten. Het percentage vrouwen binnen de huwelijksmigratie is uitgesproken hoog voor migranten met de Thaise, Filippijnse en Poolse nationaliteit.

Tabel 1: Top 3 van aandeel vrouwen in huwelijksmigratie volgens nationaliteit, 2001-2004

Land	totaal	mannen	vrouwen	% vrouwen in huwelijksmigratie
Thailand	491	16	475	97
Filippijnen	426	24	402	94
Polen	567	91	476	84

Bron: Deschamps 2005

Huwelijksmigratie met niet EU onderdanen of de zogenaamde 'derde landers' is een gevolg van de globalisering en meer bepaald van toegenomen menselijke interactie op vlak van toerisme, zakenrelaties, wetenschappelijke uitwisselingsprogramma's en contacten tot stand gekomen door economische hulpverlening aan ontwikkelingslanden. Emblematisch voor het internationaal gecommercialiseerde huwelijk is de stereotype van de Filippijnse catalogusbruid. Het verschijnsel van catalogushuwelijken dook op in de jaren 80, toen Westerse mannen op zoek gingen naar huwbare vrouwen, afkomstig uit de Filippijnen, Thailand en andere Aziatische landen. Er werden catalogi aangemaakt met foto's en coördinaten van vrouwen uit voornoemde landen. Na de val van het IJzeren Gordijn breidde het aanbod uit met vrouwen uit Rusland, Oost en Centraal Europa. Vanaf de jaren 90 maakten de huwelijksbureaus gebruik van de toenemende informatisering en meer bepaald van het Internet (Vermeulen, Bucquoye en Cruysberghs 2003). Met andere woorden de internationale

huwelijksmarkt wordt hoe langer hoe meer doelgericht aangedreven door transnationale netwerken en bemiddeling van relatie- en huwelijksbureaus (Gulicova 2004).

De term huwelijksmigratie dekt een grote lading van omstandigheden waarbij één van de partners afkomstig is uit een niet EU land. Drie huwelijkspraktijken kunnen onderscheiden worden op het domein van de internationale huwelijksmarkt (Coene 2005):

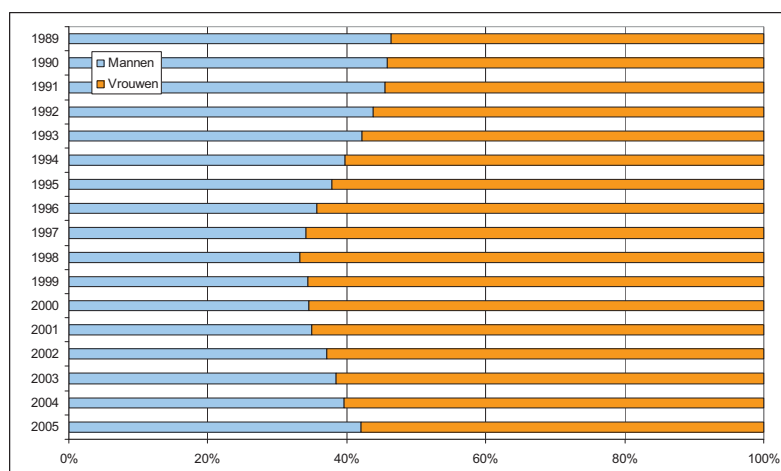
- 'romantische' of spontaan tot stand gekomen huwelijken met minstens één buitenlandse partner;
- familiaal of door de gemeenschap bemiddelde of 'gearrangeerde' huwelijken;
- commercieel of door derden (relatie en huwelijksbureaus) bemiddelde huwelijken

De grenzen tussen voorgaande praktijken zijn poreus. Er is b.v. een verschuiving van de actoren van bemiddeling in 'gearrangeerde' huwelijken. Terwijl aanvankelijk familieleden en leden van de gemeenschap als intermediair optreden, nemen derden zoals relatie- en huwelijksbureaus hun plaats in als gevolg van de globalisering en informatisering.

Hierdoor vervaagt het onderscheid tussen familiaal bemiddelde en commercieel door agentschappen bemiddelde huwelijken. Men zou kunnen stellen dat de koppelarij zoals die ook destijds noodzakelijk was om partners uit verafgelegen dorpen met elkaar in contact te brengen, de voorbije jaren geïnformatiseerd, gecommmercialiseerd en geïnternationaliseerd is. (Coene 2005 62).

Bovendien kan een huwelijk, dat op gang is gekomen door commerciële bemiddeling leiden tot volgmigratie, wanneer de huwelijksmigrant(e) huwbare leden van de familie of gemeenschap kan introduceren.

Grafiek 5 . Verdeling mannelijke – vrouwelijke migranten migratiestromen uit Polen



Bron: INS/ECODATA, FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie

Naast voorgaande culturele of sociologische voorwaarden kan ook op basis van de rechtsdomeinen van vreemdelingenwet en strafwet volgende opdeling gemaakt worden (Coene 2005).

- Schijnhuwelijk: huwelijk, dat *enkel* tot doel heeft een verblijfsdocument te verkrijgen en daarmee de immigratiewet omzeilt
- Gedwongen huwelijk: huwelijk, dat tegen de wil van één van de partners wordt afgedwongen. Deze huwelijksvorm is niet enkel ongeldig maar ook strafbaar
- Ongeldig huwelijk: huwelijk, dat voltrokken is binnen de normen en criteria van een niet-Westers huwelijksstelsel, zoals polygamie of huwelijk op jonge leeftijd, en dat in strijd is met de Belgische huwelijkswetgeving

De discussie over huwelijksmigratie in België is slechts zeer recent onder de maatschappelijke aandacht gekomen en wordt in het bijzonder gevoerd met betrekking tot de Marokkaanse en Turkse groepen (Caestecker 2005: 13).

In de Poolse gemeenschap zijn schijnhuwelijken niet langer in zwang (Kutzma, 2005). Enkele jaren geleden werd nog gebruik gemaakt van schijnhuwelijken voor het bekomen van een verblijfsstatuut. Het tarief voor een schijnhuwelijk in 2000 op de informele huwelijksmarkt schommelt tussen 5000-7500 EURO voor mannen en 50.000 EURO voor vrouwen. Nu vinden de meeste Polen deze bedragen te exorbitant. Bovendien voelen ze zich relatief goed in het clandestiene bestaan. Ze verdienen relatief goed. Er is een gedoogbeleid. Het clandestiene bestaan stelt hen ook in staat om transnationaal te pendelen tussen Polen en België, de zogenaamde pendelmigratie (zie supra).

De trend van internationale huwelijksmarkt via commerciële bemiddeling is erg uitgesproken in Duitsland volgens het onderzoek van Gulicova (2004). Er zijn ongeveer zo een 400-tal internationale relatie- en huwelijksbureaus. Op basis van de doorlichting van de Duitse Professionele Vereniging voor partnerbemiddeling in Europa (Berufsverband für Partnervermittler in Europa) zijn 90% van deze bureaus niet geheel bonafide. Via een internet search kwam de onderzoekster tot de conclusie dat voornamelijk Thaise vrouwen zich aanbieden als kandidaat echtgenote, gevolgd door Roemeense, Russische, Chinese, Filippijnse en Oekraïense vrouwen. Statistische informatie toont aan dat onder Duitse mannen een tendens bestaat om te huwen met vrouwen uit Polen, Rusland, Thailand, Roemenië, Bosnië, Oekraïne en Turkije. Duitse vrouwen hebben een voorkeur voor mannen uit Turkije, het voormalige Joegoslavië, Italië, de VS, Bosnië-Herzegovina, Oostenrijk, Marokko, Polen en het Verenigd Koninkrijk.

3.2. Asiel: aanwezigheid van onderdanen uit de 10 nieuwe lidstaten in de asielprocedure

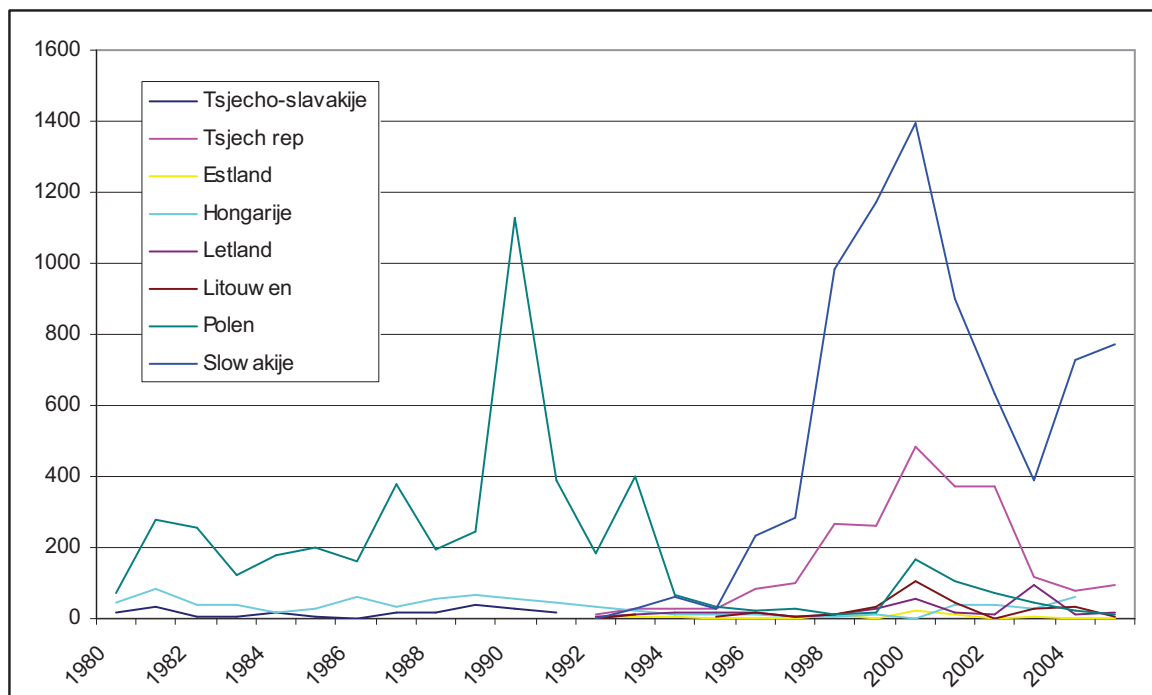
Onderdanen van de Oost-Europese landen in België hebben steeds beroep gedaan op de bescherming van artikel 1A van de Conventie van Genève. Als men er de asielcijfers van de laatste tien jaar op nakijkt, ziet men een bijna constante stijging van het aandeel van asielaanvragen uit die landen, van 1,1 % van 11.686 aanvragen in 1995 naar 5,2% van 41.940 aanvragen in 2000 tot 6,2% of 903 van de 15.957 asielaanvragen voor 2005. In 2005 waren er 773 asielzoekers uit Slowakije, 93 asielzoekers uit

Tsjechië en 90 asielzoekers uit Hongarije. Voor 2004 waren de drie meest vertegenwoordigde landen Slowakije, Tsjechië en Polen.

Bij wijze van vergelijking: het aantal asielaanvragen dat door onderdanen van de lidstaten van de Europese Unie in andere lidstaten wordt ingediend is verwaarloosbaar: in de loop van de eerste negen maanden van 2005 werden 95 aanvragen van dit type ingediend in Duitsland, 25 in Nederland, 13 in Finland, 11 in Frankrijk, 8 in Spanje, 5 in Ierland en geen enkele in Groot-Brittannië.

Het aantal beslissingen tot erkenning als vluchteling is uiterst beperkt voor die nationaliteiten. Sinds 1990 hebben de bevoegde instanties het vluchtelingenstatuut aan geen enkele Maltees, Cyprioot of Est toegekend. In het afgelopen decennium werden in totaal 10 beslissingen tot erkenning genomen voor 3 Slowaken, 3 Tsjechen, 2 Litouwers, 1 Let en 1 Sloveen.

Grafiek 6: Evolutie asielaanvragen nieuwe lidstaten



Bron: Commissariaat Generaal voor de Vluchtelingen en de Staatlozen

Wat repatriëringen betreft, in 2004 had meer dan de helft van alle verwijderingen (6.637) als bestemming de 8 nieuwe lidstaten of kandidaat-lidstaten, met name Roemenië en Bulgarije : 1006 verwijderingen werden geregistreerd voor Polen, 1.369 voor Roemenië en 1.267 voor Bulgarije. Slowakije en Letland tellen respectievelijk 100 en 152 verwijderingen die slechts 2 % van het geheel uitmaken^x. Deze cijfers worden bevestigd in 2005. Men telde vorig jaar 1364 verwijderingen naar Roemenië en 1180 naar Bulgarije. Een totaal van 1326 verwijderingen werden in 2005 uitgevoerd naar de 8 nieuwe lidstaten waaronder 872 naar Polen, 264 naar Slowakije, 85 naar Litouwen, 40 naar Hongarije en 35 naar Tsjechië, 14 naar Estland, 9 naar Slovenië en 7 naar Letland. De Top 6 voor

2005 bestaat uit 2 kandidaat lidstaten (Roemenië en Bulgarije), gevolgd door 2 lidstaten (Polen en Slowakije) en 2 derde landen (Bosnië en Herzegovina met 480 verwijderingen en Marokko met 275).

3.2.1 Bescherming voor de Roma-zigeuners in Centraal- en Oost- Europa?

Behalve voor oorlogsvluchtelingen uit ex-Joegoslavië blijkt het verkrijgen van een vluchtelingenstatuut op basis van de Conventie van Genève zeer moeilijk te zijn voor mensen uit Oost Europa, hoewel er een reële beschermingsnood bestaat voor Roma uit Oost Europa. De omvang van dit volk wordt geschat tussen zes en acht miljoen. Slowakije en de Tsjechische Republiek tellen samen één miljoen Roma. Wanneer Roemenië en Bulgarije zullen toetreden, worden nog eens 2,5 miljoen Roma Europese burgers. De vrees die zich uitte via publieke opinie voor massale toestroom van Roma na de uitbreiding van 1 maart 2004 is ongegrond gebleken^{xi}.

Tijdens het communistische bewind voerde de overheid een verplichte assimilatie van Roma bevolkingen door, onder andere door het verbod op de Romanes-taal. Ze werden onder dwang gesedentariseerd. De toegang van hun kinderen tot onderwijs of gezondheidszorg bleef beperkt, alsook hun burgerlijke en politieke rechten.

Na 1989 waren de voormalige communistische landen geconfronteerd met een algemene sociale en economische ontwrichting. De herstructurering van de economie veroorzaakte een enorme werkloosheid. Ondanks sommige positieve ontwikkelingen zoals de erkenning van het minderhedenstatuut, de oprichting van politieke partijen en culturele organisaties en kranten in eigen taal verergerden de levensomstandigheden van Roma aanvankelijk. Een sterke toename van discriminatie, zelfs openlijk, vooral in Roemenië en Slowakije, werd bevestigd o.a. door het derde verslag van de Europese Commissie tegen Racisme en Onverdraagzaamheid (2003).

Het merendeel van de aanbevelingen betreft de inspanningen die nog dienen geleverd te worden om de werking van de antiracisme- en antidiscriminatie-wetgeving te verbeteren, een einde te maken aan de slechte behandeling van minderheden door de politie, de toegang van de Roma tot arbeidsmarkt te bevorderen en de huisvesting en de gezondheidszorg te verbeteren. De toegang tot onderwijs voor Roma kinderen wordt door de Commissie naar voren geschoven als een belangrijk aandachtspunt. De Commissie stelt een lichte vooruitgang vast in de strijd tegen discriminatie van en geweld tegen Roma^{xii}.

Menige internationale instantie zoals het OVSE (Organisatie voor de Veligheid en Samenwerking in Europa), het Hoog Commissaris voor nationale minderheden maar vooral de Raad voor Europa, hebben stappen genomen om de behandeling van de Roma te bevorderen.

Voor het Europese Hof voor de rechten van de mens (EHRM) is de materie van de rechten van minderheden aan bod gekomen ter gelegenheid van Roma gevallen, zoals blijkt uit het arrest Chapman^{xiii}. Dit arrest heeft artikel 8 van het EVRM (bescherming van privé- en familielevens) toegepast om een traditionele levenswijze van een minderheid, de Roma, te beschermen^{xiv}. De impact en de bevoegdheid van het EHRM is echter relatief beperkt door een inhoud die voornamelijk burgerlijke en politieke rechten bevat.

Een groot aantal asielaanvragen van Roma wordt in beroep onontvankelijk verklaard. Een notoire uitzondering hierop is het “arrest Conka tegen België”, van 5 februari 2002. Het betrof Slowaakse Roma-zigeuners die uitgeprocedeerd waren op vlak van asiel, tegenover wie België meerdere mensenrechten geschonden heeft, zoals bv de overtreding van het verbod om een collectieve repatriëring te organiseren.

Verder is er nog het beschermingsmechanisme van de niet-terugleidingsclausule (NTC), die in toepassing van artikel 3 van het EVRM vorm geeft aan een humanitaire bescherming die moet worden toegekend aan personen die niet voldoen aan de criteria van de Conventie van Genève, maar die toch nood hebben aan een internationale bescherming. Hun terugleiding zou een schending vormen van de normen van het internationaal humanitair recht^{xv}. De inhoud hiervan varieert naargelang de nationale wetgevingen en moet nog worden gerealiseerd in het Belgisch recht, naar aanleiding van de invoering zoals de Europese Richtlijn 2004/86/EG het voorschrijft, van een statuut van subsidiaire bescherming.

Tot dusver situeert de basis van de niet-terugleidingsclausule bescherming in België zich in artikel 63/5 alinea 4 van de vreemdelingenwet van 1980. Deze niet-terugleidingsclausule, afgeleverd door het Commissariaat-generaal voor vluchtelingen en staatlozen (CGVS), houdt in dat naast het onontvankelijk verklaarde asielaanvraag er voldoende bewijzen voorhanden zijn voor het risico van een wrede en mensonterende behandeling in het land van herkomst.

De Belgische regering heeft er zich toe verbonden deze clausules te eerbiedigen, waardoor de personen die ervan genieten niet langer mogen verwijderd worden. De Roma uit Kosovo worden vaak beschermd met zo een niet-terugleidingsclausule.

Ze krijgen op grond van die beslissing evenwel geen enkel statuut zoals verblijfsvergunning, reisdocumenten, toegang tot de arbeidsmarkt of sociale rechten. Op het grondgebied vormen zij een groep vreemdelingen die kunnen worden beschreven als «wettige clandestienen», die gedoogd worden maar geheel zonder enig statuut.

3.3. Arbeidsmigratie uit Oost en Centraal Europa

Arbeidsmigratie vanuit Oost en Centraal Europa naar West Europa heeft diepe historische wortels. Sinds de Eerste Wereldoorlog ontwikkelden zich op verschillende tijdstippen doorheen de 20^{ste} eeuw diverse arbeidsmigratiegolven uit Centraal- en Oost-Europa: soms spontaan, soms georganiseerd maar steeds voor een korte periode.

Ondanks de Koude Oorlog en de officiële migratiestop die gehandhaafd werd in de meeste West-Europese landen zette de Oost-Europese arbeidsmigratietraditie die zich tijdens het interbellum had ontwikkeld zich door. In het laatste kwart van vorig eeuw nam ze de vorm aan van toerisme migratie of etnische migratie. Deze migratiestromen werden door zowel Oost-Europese landen als West-Europese landen actief gestimuleerd. Sinds het einde van de Koude Oorlog heeft deze trend nog meer aan slagkracht gewonnen.

Polen was historisch veruit de belangrijkste leverancier van arbeidsmigranten in België. Op een verre tweede plaats volgt Tsjecho-Slowakije. De migranten zijn werkzaam in bepaalde sectoren van de economie.

Op dit ogenblik kunnen twee groepen arbeidsmigranten uit Centraal- en Oost- Europa onderscheiden worden: arbeiders in loondienst en zelfstandigen. De eerste groep kan opgedeeld worden in twee categorieën, met name 1) arbeiders die op de betaalrol van Belgische bedrijven staan - bedrijven of interim bureaus - en 2) arbeiders die werknemers zijn van buitenlandse bedrijven, die in onderaanneming arbeid verrichten in België. Deze bedrijven kunnen gespecialiseerde firma's zijn of interim-bureaus; al dan niet uit de nieuwe lidstaten.

In het algemeen is er sinds 1991 een opwaartse trend van het aantal afgeleverde arbeidskaarten aan personen uit Centraal- en Oost-Europa (Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding 2000).

3.3.1 Arbeidsmigranten in Belgische loondienst: geconcentreerd in enkele sectoren

De nationale statistieken van de arbeidskaarten geven slechts een gedeeltelijk beeld van de effectieve arbeidsmigratiestromen (Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding 2000). Niettemin kunnen deze cijfers een eerste indicatie geven van algemene trends met betrekking tot de migratiestromen, nationaliteiten en de arbeidssectoren waarin men actief is.

De laatste jaren nam het aantal arbeidskaarten uitgereikt aan onderdanen uit de nieuwe lidstaten stelselmatig toe. De afgelopen vijf jaar was er een stijging waar te nemen van 889 tot 1910 éénheden.

Ongeveer 1 op 5 van de afgeleverde B-arbeidskaarten in België voor de periode 2003-2004 wordt uitgereikt aan onderdanen uit Centraal- en Oost- Europa. Vlaanderen is de grootse afnemer van arbeidskrachten uit Centraal- en Oost-Europa. De meeste arbeidskaarten worden afgeleverd aan Poolse onderdanen, nadien volgen Slovak en Slovenen. In 2003 werden 851 kaarten uitgereikt – A en B kaarten tezamen- aan Poolse arbeiders. In 2004 nam het aantal arbeidsmigranten uit Centraal- en Oost-Europa toe met 15%. In totaal ging het nog altijd om slechts 1910 arbeidskaarten. 1425 arbeidskaarten werden aan Poolse onderdanen uitgereikt.

Tabel 2. Arbeidskaarten afgeleverd aan onderdanen uit de nieuwe lidstaten

	2003			2004		
	Arbeidskaarten A en B		Arbeidskaart C	Arbeidskaarten A en B		Arbeidskaart C
	<i>Waarvan 1e kaart</i>			<i>Waarvan 1e kaart</i>		
	Totaal			Totaal		
Alle migranten	9.691	4.627	24.143	9.212	4.320	29.550
Estland	10	4	4	10	5	11
Hongarije	145	67	30	157	93	36
Letland	21	11	10	20	14	19
Litouwen	20	11	12	31	26	15
Polen	851	582	172	1.425	1.047	292
Tsjechische republiek	148	87	33	120	61	71
Slovakije	256	154	27	136	61	42
Slovenië	205	151	2	11	6	3
Totaal nieuwe lidstaten	1.656	1.067	290	1.910	1.313	489

Tabel3. Arbeidskaarten afgeleverd aan onderdanen uit de nieuwe lidstaten.per regio

	2003			2004		
	Arbeidskaart A en B A et B		Arbeidskaart C	Arbeidskaart A en B A et B		Arbeidskaart C
	<i>Waarvan 1e kaart</i>			<i>Waarvan 1e kaart</i>		
	Totaal			Totaal		
Brussels gewest						
Estland	3	0	1	4	2	1
Hongarije	35	22	12	39	22	8
Letland	4	2	1	5	3	1
Litouwen	2	0	5	3	1	3
Polen	118	77	41	130	70	70
Tsjechische rep	25	5	7	27	12	9
Slovakije	24	8	4	29	15	3
Slovenië	7	1	2	5	4	0
Totaal	218	115	73	242	129	95
Waals gewest						
Estland	1	1	0	2	1	0
Hongarije	12	5	0	15	10	2
Letland	3	3	0	3	3	3
Litouwen	7	5	0	7	5	0
Polen	56	21	27	65	37	39
Tsjechische rep	12	6	3	13	6	0
Slovakije	81	47	3	14	5	4
Slovenië	0	0	0	2	2	0
Totaal	172	88	33	121	69	48
Vlaams gewest						
Estland	6	3	3	4	2	10
Hongarije	89	39	18	94	61	25
Letland	14	6	9	12	8	15
Litouwen	11	6	7	19	19	12
Polen	655	477	104	1.200	927	183
Tsjechische rep	105	76	23	75	40	62
Slovakije	139	95	20	91	41	35
Slovenië	198	150	0	4	0	3
Totaal	1.217	852	184	1.499	1.098	345

Bron: FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg

3.3.1.1 Technisch geschoold personeel in de auto-industrie

De afgelopen jaren was de automobiellindustrie in België een belangrijke afnemer van migrantenarbeiders uit de nieuwe lidstaten. De vraag concentreert zich op technisch geschoolde arbeiders voor korte opdrachten: monteren, assembleren of herstellen van in het buitenland aangekochte machines. De arbeiders zijn hier tewerkgesteld voor korte maar regelmatige periodes en worden aangeleverd via firma's die gespecialiseerd zijn in dit soort opdrachten. Het ging in eerste instantie om Poolse en Sloveense arbeiders. Tijdens de tweede helft van de jaren 90 kwam deze evolutie in een stroomversnelling. De toename is wellicht te verklaren door de recente vervanging van verschillende productielijnen bij een aantal automobiellconstructeurs. Sommige onder hen kregen de laatste jaren de productie van verschillende nieuwe modellen toegewezen.

De tewerkstelling van deze arbeidsmigranten is aan een strenge wetgeving onderworpen. Zo kan de migrant enkel tewerkgesteld worden als gespecialiseerde technicus wanneer "de werknemer ook effectief tewerkgesteld is bij de werkgever die de installatie vervaardigde" (Art 9.9 van Koninklijk Besluit van 9/6/1999 houdende de uitvoering van de wet van 30/04/1999 betreffende de tewerkstelling van buitenlandse werknemers naar aanleiding van de toetreding tot de Europese Unie van nieuwe lidstaten). Deze regelgeving voorkomt dat de installatie wordt uitgevoerd door een derde goedkope onderaannemer. In realiteit werden niettemin heel wat misbruiken vastgesteld via onderaannemingen (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 2005). De producenten van de machines lieten de installaties in Vlaanderen vaak produceren door een derde bedrijf uit een nieuwe lidstaat. De installatie zat inbegrepen in de leveringsprijs. De betrokken derde firma's voerden het werk uit in opdracht van de producenten, zonder op de hoogte te zijn van de geldende Belgische sociale regelgeving.

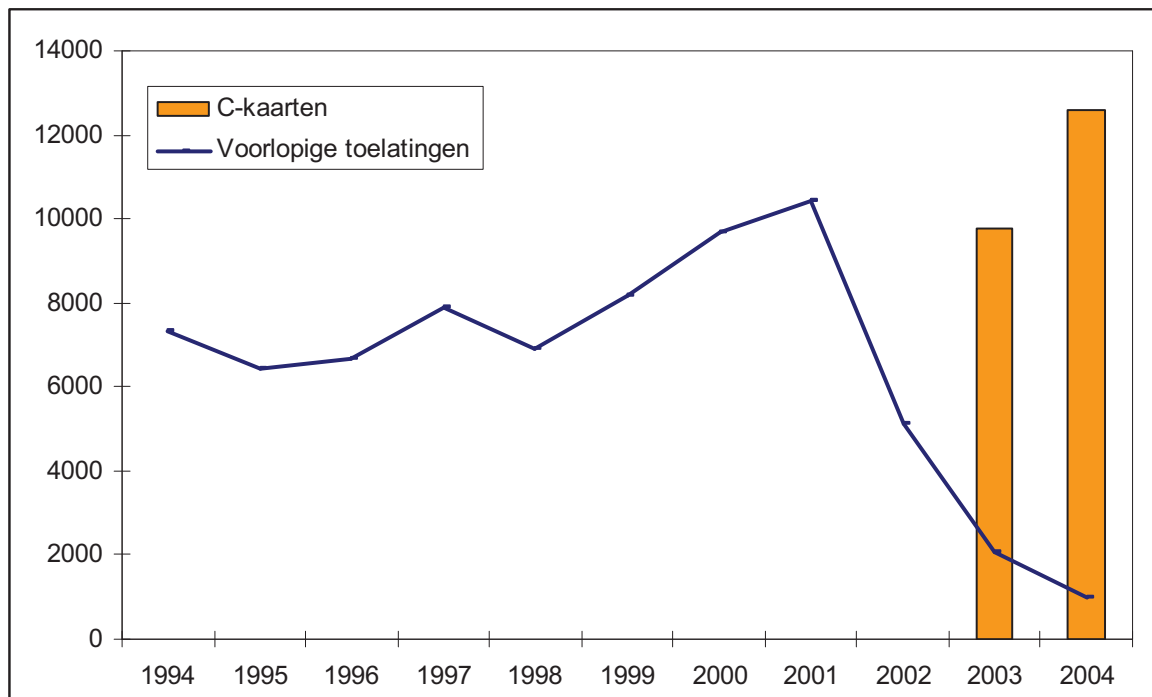
In 2004 nam het aantal arbeidsmigranten uit Centraal- en Oost-Europa dat als gespecialiseerde technicus met enkele honderden eenheden af. Dit is een opvallende trendbreuk met de voorgaande jaren. De daling kan verklaard worden door de openstelling van het vrije dienstenverkeer. In dit kader kunnen arbeiders uit de nieuwe lidstaten tewerkgesteld worden. Zij zijn niet meer onderworpen aan de aflevering van een arbeidsvergunning. Dit betekent concreet in de automobiellindustrie dat de montage of de reparatie van machines niet meer uitgevoerd moet worden door de producent van de machine. De herstelling wordt hoe langer hoe meer uitbesteed aan een derde partij.

3.3.1.2 Seizoensarbeiders in de land en tuinbouwsector

Ondanks het verdwijnen van de gespecialiseerde technici uit de statistieken van de arbeidskaarten, steeg het aantal arbeidsmigranten uit Centraal- en Oost-Europa dat in 2004 een arbeidskaart ontving. De stijging van het aantal arbeidskaarten is hoofdzakelijk te verklaren door een toename van het aantal seizoensarbeiders uit de nieuwe lidstaten, en meer bepaald Polen. In 2004 werden in totaal 1003 arbeidskaarten B uitgereikt, waarvan 979 aan Poolse seizoensarbeiders. De seizoensarbeiders zijn voornamelijk actief in de tuinbouwsector. In 2005 werd deze trend verder gezet. Dit kan afgeleid worden uit de cijfers die de fruitcel van de VDAB op het einde van 2005 bekend maakte (VDAB 2005). Definitieve cijfers zijn nog niet gepubliceerd op regionaal of federaal niveau. Men schat dat in 2005 ongeveer 2500 seizoensarbeiders werden te werk gesteld. Via de fruitcel van de VDAB werden in Limburg in 2005 847 Poolse seizoensarbeiders tewerkgesteld.

De opvallende aanwezigheid van buitenlandse werkrachten uit Oost Europa, loopt parallel met de daling van de instroom van het aantal asielzoekers de laatste jaren. Asielzoekers en nadien geregulariseerde asielzoekers voerden tot voor kort in grote mate het seizoenswerk uit. Sinds 1994 kwamen asielzoekers in aanmerking voor een “Voorlopige vergunning”, die hen toeliet te werken als seizoensarbeider. Vooral de tuin en landbouwsector maakten gebruik van deze regeling om seizoensarbeiders te werven. Sinds 2003 heeft men voor o.a. kandidaat-vluchtelingen en regularisanten het systeem van de voorlopige arbeidskaart vervangen door een systeem van C-kaarten.

Grafiek 7 .Evolutie toekenning C-kaarten en voorlopige arbeidsvergunningen



Bron: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Administratie Werkgelegenheid afdeling Tewerkstelling

Bij de data voorlopig toegekende arbeidsvergunningen en de data C-kaarten, moet wel opgemerkt worden dat het aantal arbeidskaarten niet volledig overeenstemt met het aantal migranten. Meerdere arbeidskaarten konden aangevraagd worden per persoon. Niettemin geeft het een betrouwbare weergave van een algemeen trend, met name het belang van (goedkope) migrantenarbeid in o. a. de land-en tuinbouwsector.

De aanwerving van Poolse seizoensarbeiders valt binnen het kader van een actieplan, overeengekomen tussen de Vlaamse Minister van Werkgelegenheid Frank Vandenbroucke, de Boerenbond en de VDAB om beter tegemoet te komen aan de vraag naar seizoensarbeid in de landbouwsector. Het eerste objectief van het actieplan is om de binnenlandse arbeidsmarkt te mobiliseren rond seizoensarbeid. De werving van buitenlandse seizoensarbeiders kan enkel na een arbeidsmarktonderzoek. De arbeiders uit de nieuwe lidstaten genieten voorrang bij de aanwerving van buitenlandse migranten. De basis voor

deze voordelige behandeling is de voorrangsclausule die opgenomen is in de toetredingsakten van de nieuwe lidstaten (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap 2004).

Het actieplan van de VDAB omvat eveneens een enquête rond de vraag naar seizoensarbeid. Ongeveer 3600 vacatures werden geformuleerd via de VDAB in 2005. Dit is slechts een gedeeltelijk zicht op de arbeidsmarkt voor seizoensarbeiders. In 2001 werkten in de landbouwsector in totaal 49.148 mensen: 4.471 werkgevers, 9.086 mensen werkten in vaste loondienst en 35.591 arbeiders werkten er in seizoensverband (GEOPA 2002). De meeste seizoensarbeiders werken in de fruitsector - ongeveer 26.000 mensen – en in de groentesector – ongeveer 6000 mensen (Rea 2004).

De Poolse werkkrachten hebben geen monopolie in de tuin- en landbouwsector. Ook Kongolezen, Indiërs en Turken zijn actief in de tuinbouwsector. Bij controles op de velden in ZuidLimburg viel eveneens op dat er opnieuw heel wat werklozen tewerkgesteld werden; het hoogste aantal sinds 1996. Er is geen informatie over het aantal mensen met een C-statuuut die tewerk gesteld zijn in de fruitsector.

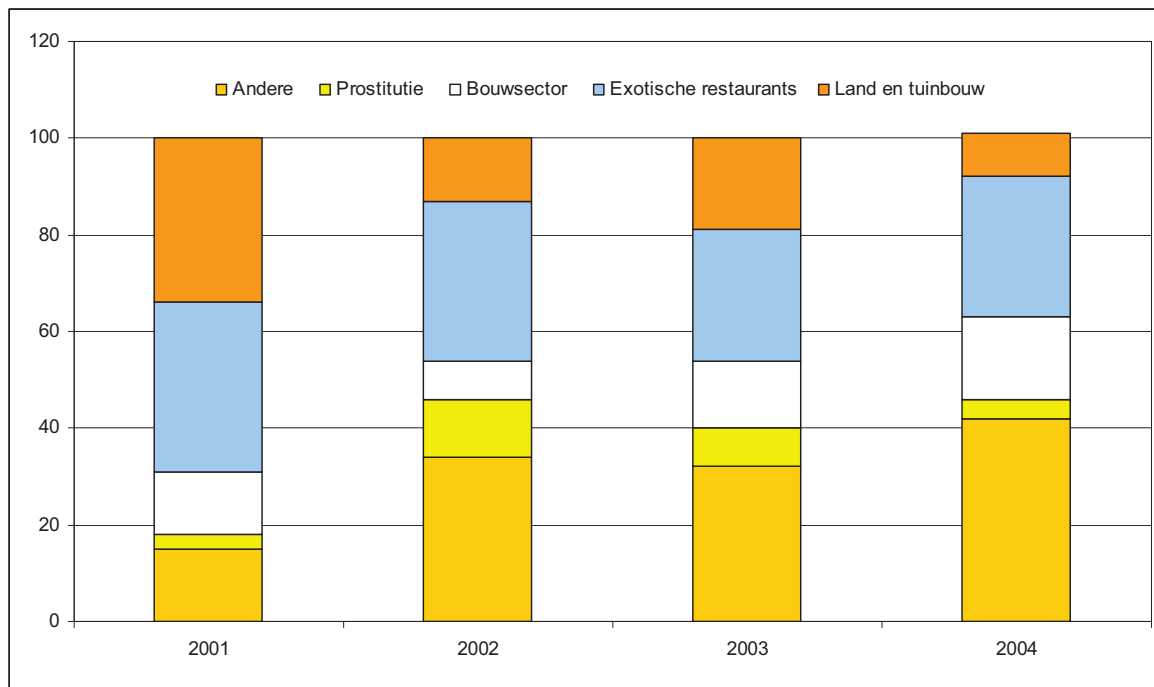
Zoals reeds vermeld verloopt de aanwerving van buitenlandse seizoensarbeiders via een strikte procedure. Wanneer een werkgever een aanvraag indient voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers, moet de aanvraag vergezeld zijn van een uitgebreide motivatie en arbeidscontracten opgesteld in het Nederlands en de betrokken taal van de buitenlandse werknemer. De fruitcel VDAB maakt nadien de vacature bekend via haar kanalen. De vacature wordt eveneens in het Frans vertaald en naar bemiddelingsbureaus in Wallonië en Brussel gestuurd. Universiteiten worden aangesproken. Ook op EU-vlak wordt de vacature bekend gemaakt. Alleen wanneer op het einde van openstelling van de vacature geen kandidaten zich melden, mag overgegaan worden tot de rekrutering van buitenlandse werkkrachten. Daarnaast moet de werkgever ook voorzieningen treffen betreffende overnachtingsmogelijkheden en een werkgarantie aanbieden van ten minste 4 weken.

De aanwerving van seizoensarbeiders is sinds 1994 vastgelegd in een specifieke regeling die voorziet in een verlaagde RSZ-bijdrage. De werknemer betaalt een patronale bijdrage van slechts 8.25% in plaats van 43.19%. De bijdrage voor de werknemer bedraagt 2.85% van het brutoloon, normaal is die 13.07% (GEOPA 2002). Gemiddeld kost een seizoensarbeider 7.15 EURO per uur – alle bijdragen inbegrepen. Werkgevers mochten tot voor kort slechts voor een beperkt aantal dagen gebruik maken van deze regeling, namelijk maximaal 95 dagen. Sinds 1 januari 2005 werd deze beperking opgeheven. De beperking voor werknemers ligt nog steeds op 65 dagen. Daarnaast werden er ook uitbreidingen ingevoerd voor de tewerkstelling van studenten. Werkgevers mogen voortaan ook seizoensarbeiders aannemen via interim-bureaus. Wel moeten de werkgevers de tewerkstelling van seizoensarbeiders binnenkort elektronisch melden via het DIMONA-systeem (voorlopig is invoering van die verplichting in de land en tuinbouw sector uitgesteld). Hiermee moet het in de toekomst mogelijk zijn om een beter zicht te krijgen op de arbeidsmarkt voor seizoensarbeiders. DIMONA staat voor Déclaration IMMédiate - ONmiddellijke Aangifte. Het is een databank die elk begin of einde van een arbeidsrelatie onmiddellijk via elektronische weg registreert en meldt aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid. Tot op heden waren de horecasector en de land en tuinbouwsector – twee sectoren die veel werken met gelegenhedenarbeid – vrijgesteld van deze verplichting.

De meeste buitenlandse arbeidskrachten die zich aanbieden voor seizoensarbeid bevinden zich reeds op het Belgisch grondgebied, meestal in het kader van een asielpcedure of een regularisatieprocedure. De Poolse arbeiders daarentegen worden gerekruteerd in Polen zelf en reizen

speciaal voor de seizoensopdracht naar België af. De Belgische Boerenbond staat de werknemers bij in de rekrutering van arbeiders in Polen. Via een erkend interim-bureau worden werkkrachten geselecteerd en gerekruteerd. Om toe te zien op een correcte uitvoering van de overeenkomst zegt de Belgische Boerenbond steekproeven uit te voeren bij haar leden. De aanwerving van buitenlandse werkkrachten gebeurt immers onder strikte voorwaarden op het vlak van loon én van huisvesting. Op die manier wil de Belgische Boerenbond deloyale concurrentie en uitbuitingsscenario's uitsluiten. Volgens de Belgische Boerenbond zijn veel boeren zich niet bewust van de problemen die onderaannemingen in het kader van het vrije diensten verkeer met zich mee kunnen brengen. De Belgische Boerenbond is zelf voorstander van een verdere versoepeling van de aflevering van de arbeidskaarten: een flexibel en eenvoudig toepasbaar arbeidsmigratiesysteem kan een volwaardig alternatief zijn voor het vrij verkeer van diensten.

Grafiek 8: Verdeling aangetroffen illegaal tewerkgestelde werknemers per sector.



Bron: Federaal comité ter bestrijding van illegale tewerkstelling en sociale fraude

Het toenemende succes van de reguliere arbeidsmigratie voor seizoensarbeiders is wellicht te verklaren door de maximale betrokkenheid van de verschillende actoren zowel op het terrein als op beleidsniveau. Zoals eerder vermeld is er de ondersteuning van de Boerenbond. Via de betrokkenheid van de Boerenbond en een erkend Poolse interim-bureau kan bovendien op een gerichte manier gemotiveerde werknemers aangeworven worden. Daarnaast speelt de VDAB een actieve rol ten aanzien van de werkgevers. Een derde factor is de toenemende druk die op de werkgevers wordt uitgeoefend vanwege de sociale inspectiediensten. Op dit ogenblik is de angst voor controles en boetes groot bij vele werkgevers. Een groot aantal van hen wordt voortdurend benaderd door (malafide) tussenpersonen – koppelbazen - die werknemers op illegale wijze aanbieden. Ondanks de angst voor controles werden in Zuid-Limburg in 2005 niettemin een aanzienlijk aantal overtredingen vastgesteld.

Gemiddeld 1 op vijf gecontroleerde werknemers was in overtreding. Deze trend is representatief voor de landbouwsector. In het algemeen daalde echter de tewerkstelling van illegale arbeidsmigranten in vergelijking met de vorige jaren volgens de Sociale Inspectie (Federaal Coördinatie Comité van de strijd tegen illegale arbeid en sociale fraude, 2005).

3.3.2 Arbeiders in buitenlands dienstverband

3.3.2.1 Vrij verkeer van diensten: integraal onderdeel van de Europese constructie.

Een tweede mogelijkheid voor werknemers uit Centraal- en Oost-Europa om legaal in België te werken valt onder de regelgeving van het vrij verkeer van diensten. De specifieke migratie, arbeids- en sociale zekerheidsvoorwaarden van deze optie zijn reeds aan bod gekomen in het tweede hoofdstuk. Concreet komt het erop neer dat buitenlandse werknemers uit de 8 nieuwe lidstaten het werk in België verrichten, maar op de betaalrol en onder het gezag van een buitenlandse firma staan. De Belgische loon- en arbeidsvoorwaarden en de Belgische Sociale Zekerheid zijn in principe onverkort van toepassing. Er bestaat echter de mogelijkheid dat de werknemer onderworpen blijft aan de sociale zekerheid in het land van herkomst - een zogenaamde detachering. De werknemer moet dit kunnen attesteren, via een E-111 formulier. Op fiscaal vlak is het eveneens mogelijk dat de werknemers van een buitenlandse firma die hier een dienst uitoefent vrijgesteld zijn van belastingen op het inkomen in België – op voorwaarde dat de opdracht niet langer dan 183 dagen duurt (Nerinckx e.a. 2004).

De tewerkstelling in het kader van het vrij verkeer van diensten is een cruciaal onderdeel van de werking van de Europese interne markt (Graham 2004). De Europese arbeidsmarkt is op dit ogenblik weinig mobiel; zeker wat betreft lange termijn migratie voor arbeidsdoeleinden. Europese werknemers geraken moeilijk overtuigd om zich elders in Europa te vestigen voor professionele redenen (Price Water House Coopers 2002). Het plaatje ziet er echter anders uit wanneer we kijken naar de cijfers van de migraties in het kader van het vrije dienstenverkeer. Het gaat om korte termijn verplaatsingen die niet worden geregistreerd via de migratiestatistieken. De migratiestromen via het vrije dienstenverkeer worden slechts partieel geregistreerd.

Via de statistieken van de Sociale Zekerheid leren we dat vanuit België in 2002 bijna 55.000 mensen werden uitgezonden. In 2003 werden meer dan 60.000 mensen uitgezonden.

Tabel 4: Verschillende bijdragen inzake sociale zekerheid en fiscus .

	Sociale zekerheid		Fiscus
	Bijdrage werkgever (%)	Bijdrage werknemer (%)	Belastbaar inkomen
Tsjechië	35.2-36, 2	12.5	Progressieve barema's 0-3602 EURO: 15% 3602-7004 EURO: 20% 7004-10621 EURO: 25% >10621 EURO: 32%
Slovakije	38	10.4	Progressieve barema's 0-2260 EURO: 12% 2261-4520 EURO: 20% 4521-9943 EURO: 28% 9944-14162 EURO: 35% >14621: EURO 38%
Letland	24.09	9	Forfaitair bedrag: 35%
Slovenië	16.1	22.1	Progressieve barema's afhankelijk van variatie maandelijks inkomen t.a.v. gemiddeld inkomen (W) Variatie <50%: 17% Variatie 50- 100%: 50%W*17% (+35% indien >50%) Variatie 100-150%: 50% W**52% (+37% indien >100%) Variatie 150-200%: 50% W**89% (+40% indien >150%) Variatie 200-300%: 50% W**52% (+45% indien >200%) <300: 50% W**219% (+50% indien >300%)
Polen	19.83-22.72	18.71	Progressieve barema's 0-8060 EURO: 19% 8060-16120 EURO: 30% >16120% EURO: 40%
Hongarije	33.5	13.5	Progressieve barema's 0-1596 EURO: 20% 1591-3990 EURO: 30% >3990 EURO: 40%
Litouwen	31	3	Forfaitair bedrag : 33%
Estland	33.5	3	Forfaitair bedrag : 26%

Bron: S. Nerinckx. Aspecten van socio-juridische aard n.a.v. de uitbreiding van de E.U./ Aspecten van fiscale aard n.a.v. de uitbreiding van de E.U

Het gevaar voor sociale dumping bij onderaanneming is reëel in de eerste plaats omwille van de verschillen van de sociale lasten in de verschillende EU landen. Dit betekent niet per definitie dat er enorme voordelen uit gehaald kunnen worden, indien ze correct toegepast worden. Onderstaand tabel toont de verschillende bijdragen inzake sociale zekerheid en fiscus in de 8 nieuwe lidstaten. Groter probleem is het gewoonweg niet betalen van de sociale zekerheid in het land van herkomst en de geringe controle hierop. Dit is echter geen recent probleem. Bovendien duikt het op bij detachering uit zowel oude als in nieuwe EU lidstaten. Sociale dumping prijkt in die zin al verschillende jaren op de prioriteitenlijst van de Sociale Inspectie. Binnen het kader van de Europese Unie wordt de problematiek van detacheringen op regelmatige wijze behandeld, meer bepaald tijdens de

vergaderingen van de “Administratieve Commissie van de Europese Gemeenschappen voor de Sociale zekerheid van migrerende werknemers”. Deze Commissie bestaat uit alle lidstaten van de Europese Unie. Op haar agenda staan de problemen die kunnen ontstaan in het kader van de wetgeving betreffende detachering. In 2003 stelde zij een “Code van goede praktijken betreffende detacheringen” op, die de controlerende instanties moeten helpen bij het detecteren van frauduleuze onderaannemingen.

3.3.2.2 Onderaannemingconstructies in enkele sectoren. Ervaringen in België en Nederland

Empirische analyses van het fenomeen onderaanneming en de impact op de migratiestromen en de arbeidsmarkt zijn amper voorhanden. Om meer zicht te krijgen op hele problematiek van detacheringen nemen we als uitgangspunt de Nederlandse analyse “Poolshoogte. Een onderzoek naar juridische constructies en kostenvoordelen bij het inzetten van Poolse arbeidskrachten in drie sectoren” Deze analyse werd uitgevoerd in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, een interprofessioneel overlegorgaan. In deze studie onderzoekt men de arbeidsmigratiekanalen voor Poolse migranten op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het onderzoek spitst zich toe op drie economische sectoren: de land- en tuinbouwsector, de vleessector en de bouwsector. Het besteedt uitgebreid aandacht aan de kostenvoordelen en/of nadelen bij tewerkstelling van Poolse migrantenarbeid. In het kader van deze analyse spitsen wij ons toe op twee sectoren: de landbouwsector en de bouwsector. Zijdelings zullen we dieper ingaan op de rol van de interim-sector in de arbeidsmigratie vanuit de nieuwe lidstaten.

De land en tuinbouwsector: evolutie naar georganiseerde arbeidsmigratie

In de land- en tuinbouwsector werken in Nederland in totaal bijna 250.000 mensen, een veelvoud van het aantal in België. Maar net zoals in België ondervindt de sector omwille ingrijpende sociologische, demografische en economische veranderingen structurele problemen om het aantal arbeidsplaatsen op te vullen. In totaal schatte men het aantal vacatures in 2000 tussen de 3.800 en 6.500. Deze tekorten werden de laatste jaren systematisch ingevuld door werknemers uit Centraal- en Oost- Europa, en in het bijzonder "Poolse Duitsers". Netwerkvorming en de ontwikkelingen van formele en informele tussenstructuren deden hun aantal tijdens jaren 90 aanzienlijk toenemen. Men raamt hun aantal op dit ogenblik op 10.000. In totaal schat men het aantal Polen dat in Nederland via verschillende constructies is tewerkgesteld in de land- en tuinbouwsector op minimum 25.145 en maximum 32.404. Dit betekent dat ongeveer 10% van de totale werkgelegenheid binnen de landbouwsector bestaat uit Poolse werkkrachten. De meeste migrantenarbeiders zijn tewerkgesteld via het “Project Seizoensarbeid”. Dit is een overheidsproject dat als doel heeft vraag en aanbod op een legale en georganiseerde wijze met elkaar te “matchen” en het alternatief van illegale tewerkstelling te ontraden. Voor het programma hebben 14.749 mensen waarvan 13.000 Polen, zich ingeschreven.

De hierboven vermelde cijfers houden geen rekening met het aantal illegaal tewerkgestelde Polen in de land en tuinbouwsector in Nederland. Precieze cijfers over het aantal illegaal tewerkgestelde Polen in de land en tuinbouw sector zijn niet voorhanden. In tegenstelling tot België, werden in Nederland wel reeds verschillende wetenschappelijk onderbouwde schattingen uitgevoerd (Ministerie voor Sociale Zaken en tewerkstelling, 2005) . Men schat het totale aantal illegaal tewerkgestelde migrantenarbeiders tussen de 65.000 en de 90.000 mensen. Hiervan zou zo’n 40% afkomstig zijn uit nieuwe lidstaten en kandidaat-lidstaten van de Europese Unie. Preciezere cijfers zijn er (nog) niet,

maar met betrekking tot de land- en tuinbouw stelt men in Nederland wel volgende evolutie vast. Er wordt in de land- en tuinbouw al relatief minder en minder gebruik gemaakt van Poolse werkkrachten omdat de gemiddelde uurprijs voor Poolse werkkrachten stijgt. In de sectoren waar volgens het Nederlandse Ministerie van Sociale Zaken en Tewerkstelling hard op prijs gespeeld wordt, is er duidelijke concurrentie onder Bulgaarse, Oekraïense en Wit-Russische arbeiders. Een gelijkaardige evolutie stelt het Centrum trouwens eveneens vast in België – zij het niet in land en tuinbouwsector, maar vooral in de bouwsector. Dit punt wordt later nog uitgebreid behandeld.

Net zoals in België zijn de Poolse migranten in de land- en tuinbouwsector slechts tijdelijk werkzaam in Nederland: enkele maanden, maximum een half jaar, slechts in uitzonderlijke gevallen een heel jaar. Eens hun werk beëindigd, keren ze terug naar Polen.

Het aantal Polen dat via onderaanneming in de land en tuinbouwsector in Nederland werkt is beperkt. Dit komt slechts voor in wat in Nederland de ‘Polenconstructie’ wordt genoemd. In dit kader verkopen de boeren hun gehele oogst aan een buitenlands bedrijf, dat volledig instaat voor de pluk en de verwerking van het fruit. De buitenlandse bedrijven gebruiken hiervoor hun eigen personeel. Men zou kunnen stellen dat de boer de hardware ter beschikking stelt, de software wordt door een derde geleverd. In een aantal gevallen leidde dit tot onduidelijke situaties – bijvoorbeeld wanneer het bedrijf per contract de oogst moest terug verkopen aan de boer in kwestie. Die situaties werden door de Nederlandse Sociale Inspectie aangeklaagd als schijnconstructies. In een aantal gevallen werd een vervolging ingesteld door de Nederlandse rechtbank, in andere gevallen dan weer niet. Uit gesprekken die het Centrum had met Belgische Boerenbond blijkt dat voorlopig zulke operaties nog niet werden waargenomen in België.

Voor een verdere vergelijking met de Belgische situatie wordt verwezen naar de analyse van de tewerkstelling van buitenlandse werknemers in de land en tuinbouwsector en het aandeel van de Poolse seizoensarbeiders.

De bouwsector

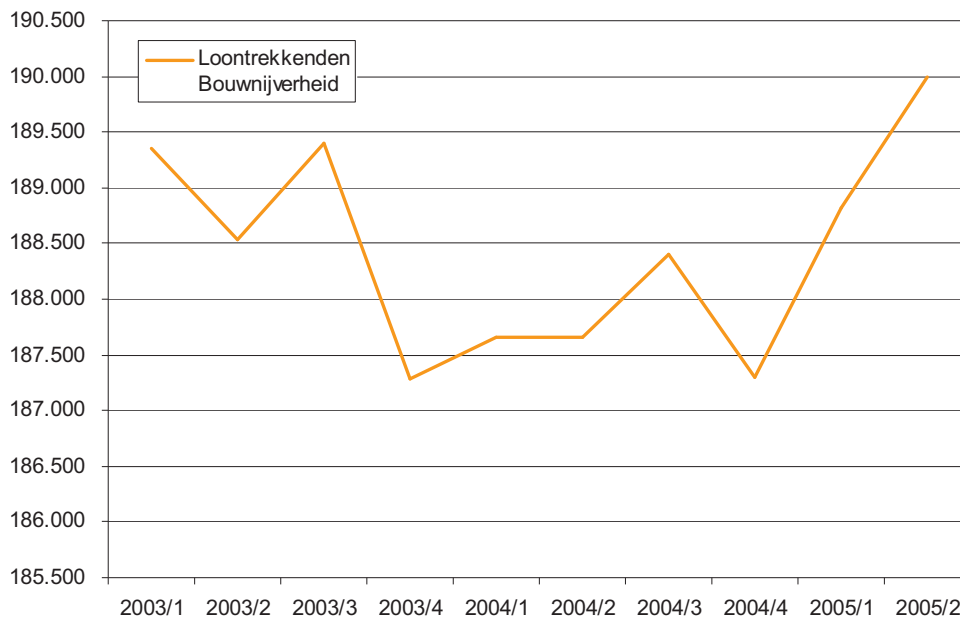
De tewerkstelling in de bouwsector in Nederland daalde de afgelopen jaren aanzienlijk. In 2002 stelde de bouwsector in totaal 251.000 mensen tewerk (bouwwerkers, schilders, stukadoors en dakdekkers). Twee jaar later in 2004, was de tewerkstelling teruggelopen tot 237.000 eenheden. De terugname in het arbeidsaanbod viel samen met een uitgebreide flexibilisering ervan. In 1997 werd het verbod op interim-arbeid opgeheven. Het aantal zelfstandigen groeide de laatste jaren gestaag. De evolutie weerspiegelde zich in de organisatie van heel wat bouwbedrijven, die almaar meer administratief personeel tewerkstellen en almaar minder bouw personeel. De reorganisatie op het niveau van de bedrijven had als doel de productiefactoren af te stemmen op de realiteit van het bouwterrein. Het bouw personeel wordt indien mogelijk ingehuurd bij onderaannemers. Binnen deze constructies wordt in Nederland gebruik gemaakt van zelfstandige ondernemers, in eerste instantie Nederlandse vakmensen, maar ook Pools vakwerkers. Men schat het aantal Poolse arbeiders in de Nederlandse bouwsector tussen 1.300 en 2.500. De meeste Polen die in Nederland werkzaam zijn, bezitten een Duits paspoort en worden tewerkgesteld via Nederlandse interim-bureaus. Nederlandse interim-bureaus zijn niet erg happig om Poolse Duitsers uit te zenden bij Nederlandse bouwbedrijven aangezien zij slechts over een beperkt kostenvoordeel beschikken t.a.v. Nederlandse werklui. Men verwacht wel dat in de toekomst het aantal zelfstandigen (al dan niet ingeschreven in Polen) zal

toenemen. Men verwacht eveneens dat het aantal detacheringen van Poolse vakwerkers (tewerkgesteld via Poolse bedrijven) zal stijgen. In de laatste twee gevallen kunnen er zich aanzienlijke kostenvoordelen voordoen.

Het kostenvoordeel in het geval van een onderaanneming van een ongeschoolde werknemer kan in de Nederlandse situatie oplopen tot 25%. Het kostenvoordeel neemt enigszins af als het om meer gespecialiseerd of geschoold werk gaat. De loonvoordelen van Poolse vakwerkers zijn voornamelijk toe te schrijven aan een lager loon, een lagere inkomstenbelasting en lagere sociale bijdrages. Vaak is het natuurlijk niet duidelijk of de bijdragen in het land van herkomst ook effectief betaald worden.

In tegenstelling tot Nederland nam de werkgelegenheid in de Belgische bouwsector niet af. Uit de cijfers van de Centrale raad voor het bedrijfsleven en de confederatie Bouw leiden we af dat de tewerkstelling de afgelopen jaren gradueel steeg. In 2005 stelde de sector 190.000 loontrekkenden tewerk. Tussen 1998 en 2003 steeg de totale tewerkstelling met ongeveer 14.000 arbeidsplaatsen volgens de cijfers van de confederatie Bouw. Daarnaast werken er nog 50.000 mensen op zelfstandige basis of als helper in de bouw. Niettemin kampt de sector met een structureel arbeidstekort. Het gaat om geschoold personeel. Jobs als ijzervlechters en verwarmingsinstallateurs geraken moeilijk opgevuld.

Grafiek 9: Evolutie tewerkstelling loontrekkenden in de bouwsector



Bron: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid

De zoektocht naar geschoold personeel werd moeilijker in 2004 en 2005. Meer bestellingen – als gevolg van de historisch lage rente – deden de vraag naar vooral geschoold personeel verder toenemen. Op dit ogenblik geraakt 18% van de jobs in de bouwsector niet opgevuld. De positieve groei zal wellicht in 2006 nog aanhouden. Men verwacht extra orders in infrastructuurwerken van openbare diensten met het oog op de gemeenteraadsverkiezingen.

De positieve evolutie van het werkgelegenheidsvolume – in combinatie met arbeidskrapte - gaat op dit ogenblik binnen de bouwsector echter gepaard met een neiging tot verscherpte concurrentie met destabiliserende gevolgen voor de arbeidsmarkt:

Concreet lijkt zich een heropleving voor te doen van de prijsconcurrentie eerder dan van de kwalitatieve concurrentie in de prestaties en de sociale verhoudingen tussen werkgever en werknemer. Deze negatieve ontwikkeling werkt duidelijk destabilisering in de hand; meer nog ze kan leiden tot de verdwijning van goede concurrentiepraktijken en zelfs tot de organisatie van frauduleuze arbeidscircuits. Dit vormt een rechtstreekse bedreiging voor de kwaliteit van de reguliere werkgelegenheid in de bouwsector en kan onrechtstreeks het evenwicht van een aantal nochtans betrouwbare ondernemingen verstoren. (Centrale Raad voor het Bedrijfsleven 2005).

De tewerkstelling van buitenlandse illegale arbeidskrachten in de bouwsector is een historisch gegeven. Uit de cijfers van de regularisatiecampagne van 1974 is reeds gebleken dat een groot aandeel van de illegale migranten actief was in de bouwsector (Slimane, 1995). 31% van in totaal 6.863 geregulariseerden verklaarden actief te zijn als bouwvakker. De Sociale Inspectie bestempelt de bouwsector als een risicosector als het op illegale tewerkstelling aankomt. Uit cijfers van de Sociale Inspectie blijkt dat in 2003 14% van het aantal gecontroleerde werknemers illegaal te werk gesteld zijn. In 2004 waren 17% van het aantal gecontroleerde werknemers illegaal tewerkgesteld. De migranten komen voornamelijk uit Centraal- en Oost- Europa en uit Latijns Amerika.

Zoals al vastgesteld in andere economische sectoren wordt ook de bouwsector op dit ogenblik geconfronteerd met een toenemend aanbod van buitenlandse arbeiders. Deze zijn meestal van Poolse origine – al dan niet in het bezit van een Duits paspoort, maar eveneens van onderdanen uit andere lidstaten, kandidaat-lidstaten of de nieuwe buurlanden van de Europese Unie. We kunnen tot nog toe een aantal toeleveringsscenario's onderscheiden: via o.a. een commerciële organisatie of via een individuele persoon. In het eerste geval stellen we vast dat de migranten aangeboden worden door een buitenlands interim-kantoor of – specifiek uit Nederland – een “detacheringsbureau”. De meeste van deze firma's presenteren zich als legitieme interim-bureaus. In werkelijkheid beschikken zij vaak niet over een officiële erkenning in België – zoals vastgelegd in de wet van 24 juli 1987 op het tijdelijk werk, interim-arbeid en de ter beschikking stelling van personeel. De betrokken bedrijven zijn Nederlandse, Engelse of Duitse bedrijven. Deze bedrijven opereren legitiem in hun eigen land. In een aantal van deze landen is de interim-sector in grote mate gedereguleerd. Tot voor kort was ook de interim markt in de nieuwe lidstaten weinig gereguleerd (Ward 2005). De betrokken organisaties bieden personeel aan tegen voorwaarden die duidelijk onder de gekende loonbarema's liggen voor de bouw of interim-sector zoals die in België zijn vastgelegd. Buitenlandse werknemers worden aangeboden door buitenlandse firma's tegen een coëfficiënt die varieerde tussen 1.5 en 1.7. Ter vergelijking de normale coëfficiënt voor uitzendarbeid in de bouwsector ligt op ongeveer 2.2. Voor de tewerkstelling van buitenlandse werknemers moeten daar dan eigenlijk nog extra kosten worden aangerekend voor de extra inspanningen die de rekrutering van een buitenlandse werkkraft met zich meebrengt.

De tewerkstelling van Duitse Polen – op een legale manier – is vanuit het financieel standpunt zeker niet de meest aantrekkelijke optie. De betrokken arbeidskrachten beginnen door de toegenomen vraag steeds hogere eisen te stellen, op het vlak van loon en extra voordelen. Verantwoordelijken binnen de interim-sector benadrukten dat knelpuntberoepen hier in België ook in Polen, Roemenië of Bulgarije knelpuntberoepen zijn. M.a.w. de vijver waaruit gevist wordt is niet oneindig diep.

Buitenlandse firma's die de buitenlandse werknemers aanbieden trachten hun aanbod vaak te legitimeren door te verwijzen naar het vrij verkeer van diensten en de wetgeving die in dit kader werd aangenomen. De betrokken firma's schermen eveneens met verdragen en goedkeuringen vanwege officiële instanties, die openlijk worden gehanteerd worden als een commerciële tactiek.

Over hoeveel migranten via dit 'grijze' circuit zijn tewerkgesteld in België is weinig geweten. Ter vergelijking: in Nederland – waar de tewerkstelling van Poolse Duitsers veel meer ingeburgerd is - schat men dat op weekbasis zo'n 16.000 Poolse interim-krachten actief zijn in Nederland (Ward 2005). Zo'n 45 Nederlandse interim-bureaus zijn actief in het Zuiden van Polen.

Naast dit grijs of pseudo-legaal circuit worden ook werknemers aangeboden via het informele circuit, vaak in de persoon van een koppelbaas, en die meestal dezelfde nationaliteit als de werkkrachten bezit. De kostprijs van de werknemers die via de informele circuits worden aangeboden varieert naargelang de situatie op de arbeidsmarkt (krapte, hoge vraag, harde concurrentie) en de scholingsgraad. Voor een illegale ongeschoolde arbeider ligt de kostprijs op ongeveer 6 à 7 EURO/uur. Ter vergelijking de minimumlonen in de bouw voor ongeschoolde arbeid werden in 2006 vastgelegd op 11.141 EURO/uur. De uurprijs van een vakwerker – bijvoorbeeld een verwarmingsinstallateur – ligt beduidend hoger; tussen de 10 en de 15 EURO. Deze prijzen zijn vergelijkbaar met of liggen zelfs hoger dan de officiële barema's voor geschoold personeel. De basisbarema's voor CAT2, CAT3 en CAT4 (voor geoefend en geschoold personeel) in de bouwsector liggen tussen de 12.162 en 13.718 EURO.

De betrokken werknemers moeten wel een gedeelte van hun loon aan de koppelbaas afstaan. Dit kan variëren – afhankelijk van de beloftes die men de arbeiders heeft gemaakt. Het Centrum stelde verschillende scenario's vast: sommige koppelbazen hielden 0.25 EURO per tewerkgestelde werknemer per uur af. In het betrokken geval stelde de koppelbaas 200 arbeiders in België en Nederland te werk. In een ander geval werd de arbeiders 12 EURO/uur beloofd en kregen ze er uiteindelijk maar 6.

Op basis van tabel 7 kan vastgesteld worden dat de informele arbeidsmarkt uit verschillende niveaus bestaat en dat de toegang tot die verschillende niveaus op verschillende manieren wordt georganiseerd. De prijssetting wordt bepaald door het karakter en de werkwijze van de onderneming die het werk aanbiedt. Bovenaan - de bovenmarkt van de informele arbeidsmarkt - opereren buitenlandse commerciële organisaties – meestal 'interim bureau's'. De firma's werken in een semi-legaal kader. Doordat zij met Poolse Duitsers werken, valt er vanuit verblijfsrechtelijke hoek niets aan te merken op hun werkwijze. Zij zijn meestal in overtreding met de fiscale wetgeving of die van de sociale zekerheid. De buitenlandse firma's die in de semi-legaliteit opereren vragen beduidend meer dan in het informele circuit. De hogere prijzen kunnen ten dele verklaard worden door de toegenomen vraag naar Poolse Duitsers. De interim-firma's werken bovendien in een Europees kader en beperken hun actieradius niet alleen tot de bouwsector. Zij bieden hun werkkrachten ook aan in andere economische sectoren. De arbeiders worden rechtstreeks gerekruteerd in de landen van origine of komen uit de omliggende Europese buurlanden.

Op een lager niveau van de informele arbeidsmarkt treffen we de koppelbazen aan. Zij opereren vooral lokaal: zij rekruteren in de eerste plaats binnen de gemeenschap van illegale migranten die hier in België al resideert. Hun prijzen liggen significant lager: zij werken doorgaans volledig in de

illegaliteit. Zij concentreren zich vooral in de bouwsector – maar eveneens in de land- en tuinbouwsector. Wat betreft de prijssetting er is op de ondermarkt van het zwartwerk circuit duidelijk sprake van een steeds harder wordende prijzenslag. De aanwezigheid van verschillende nationaliteiten die een positie op de informele arbeidsmarkt willen verwerven leidt tot overaanbod van goedkope arbeid. Dit aspect wordt behandeld in het volgende hoofdstuk, wanneer de illegale Poolse migratie besproken wordt. Vermeldenswaardig is dat voor specifiek geschoold personeel de prijzen zelfs in het illegale circuit niet veel verschillen van het formele circuit. Zoals eerder opgemerkt een knelpuntberoep in België is vaak ook een knelpuntberoep in Polen.

Tabel 5: Overzicht informele markt

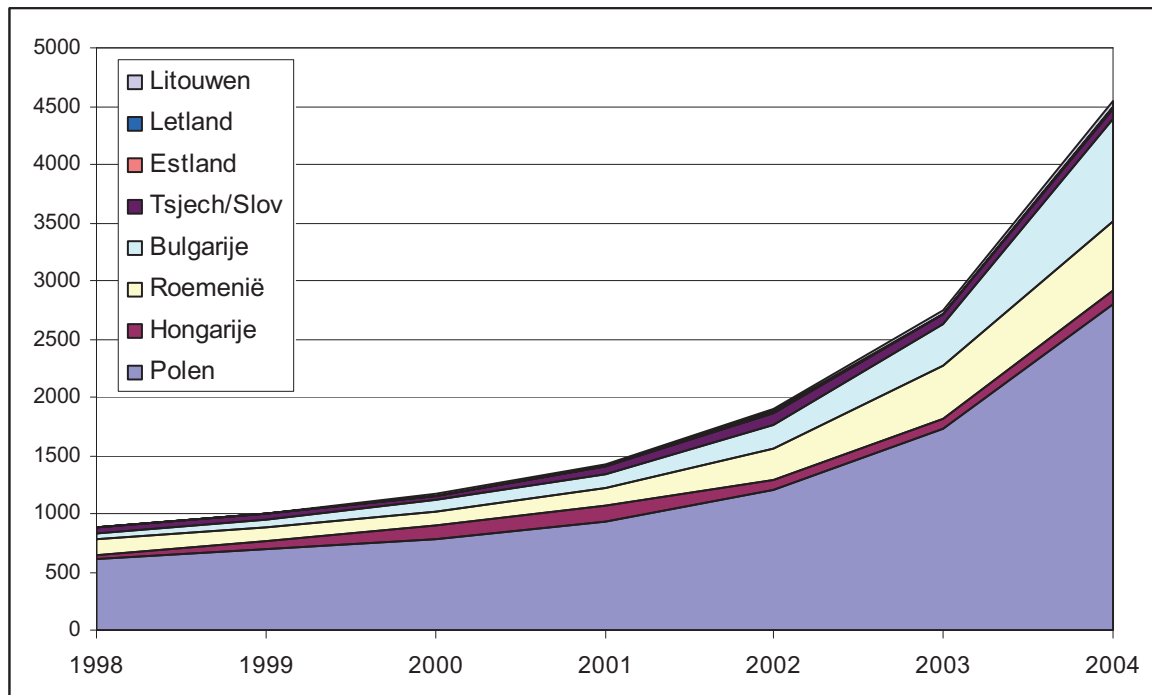
Intermediair	Sector/Aard werk	Nationaliteit werknemer	Prijsvork
Buitenlandse interim-bureaus	Bouwsector, logistiek, productie-omgevingen	Polen (Duitse Nationaliteit)	15-20 EURO
Informele bemiddeling	Bouwsector, landbouwsector		
	Geschoolde arbeid	Polen	10-15 EURO
	Ongeschoolde arbeid	Polen	6-7 EURO
	Ongeschoolde arbeid	Bulgaren, Roemenen, Oekraïners, Litouwers	3-4 EURO

Bron: Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding, (eigen verwerking op basis van Kutzma 2005 en andere bronnen op het terrein)

4.3.3 Zelfstandigenmigratie

Naast de migratiestromen van migranten in loondienst – via het vrij verkeer van personen of het vrij verkeer van diensten – ontwikkelde zich de laatste jaren een migratiestroom van zelfstandige migrantenondernemers uit Centraal- en Oost- Europa. Uit de statistieken van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid voor Zelfstandigen (RSVZ) treden twee opvallende trends op de voorgrond. Sinds de vrijmaking van het vrije dienstenverkeer voor zelfstandigen binnen het kader van de PECO-akkoorden is het aantal zelfstandigen uit Centraal- en Oost- Europa gradueel toegenomen. Tussen 1998 en 2004 steeg het aantal zelfstandigen uit de 8 nieuwe lidstaten ieder jaar stelselmatig: van 878 zelfstandigen in 1998 tot 4.547 in 2004. De meerderheid van deze zelfstandigen komt uit Polen. In 2004 stellen we de grootse stijging vast: het aantal geregistreerde zelfstandigen steef af op meer dan 1000 éenheden. Sinds 1 mei 2004 kunnen zelfstandigen uit de 8 nieuwe EU-lidstaten zich vrij vestigen in België (4.1). Op dit ogenblik zijn de Poolse zelfstandigen één van de belangrijkste groepen van zelfstandige buitenlandse ondernemers. De stijging beperkt zich trouwens niet tot de nieuwe lidstaten, ook meer en meer migranten uit de kandidaat-lidstaten laten zich registreren als zelfstandige.

Grafiek 10: Evolutie zelfstandige ondernemers nieuwe EU lidstaten en kandidaat lidstaten



Bron: Rijksinstituut voor de sociale verzekeringen der zelfstandigen.

Aangenomen wordt dat het merendeel werkzaam is in de bouwsector. Een hypothese is dat heel wat migranten die hier illegaal waren tewerkgesteld het afgelopen jaar hun situatie hebben laten regulariseren door zich te registreren als zelfstandige. Het zelfstandigenstatuut biedt hen meer rechtszekerheid. Een andere groep van ondernemers is actief in de kleinhandel.

Volgens de Sociale inspectie doen zich echter heel wat problemen voor: vele nieuwe Poolse ondernemers zouden tewerkgesteld worden als schijnzelfstandige. Dit betekent dat de persoon in kwestie op sociaal en fiscaal vlak onder de zelfstandigen statuut valt maar het werk zelf uitvoert onder het traditionele gezag van een werkgever. Concreet komt dit niet alleen neer op een kostenvoordeel voor de werkgever, aangezien ook hij geen werkgeversbijdrage hoeft te betalen. Het biedt bovendien de mogelijkheid tot meer flexibele arbeidssituaties. Ter illustratie: in de schoonmaaksector kan het kostenvoordeel tot 50% oplopen. Een werknemer kost de werkgever 18.576 EURO per uur; een zelfstandige kost de opdrachtgever slechts 9.470 EURO per uur (Trends 2004). De zelfstandige in kwestie is niet noodzakelijk beter af: hij/zij geniet minder sociale bescherming en als zijn/haar inkomen niet voldoende hoog is moet hij/zij een aanzienlijke sociale bijdrage betalen.

Het probleem van de schijnzelfstandigheid is echter geen specifiek issue in de bouwsector of een probleem verbonden aan de tewerkstelling van onderdanen uit de nieuwe lidstaten. Het is een structureel probleem van de Belgische economie. Het manifesteert zich binnen verschillende sectoren van de economie en betreft zowel hooggeschoolde als laaggeschoolde arbeid. Het beperkt zich niet tot buitenlandse werkkrachten maar is ook een vaak voorkomende praktijk onder Belgen en burgers uit de oude lidstaten.

Schattingen van enkele jaren geleden stelden dat er 90.000 mensen tewerk gesteld zouden zijn als schijnzelfstandige. Over de juiste omvang en impact van het fenomeen is echter – net zoals over het fenomeen van detacheringen – zo goed als geen sociaal-wetenschappelijke informatie (Rekenhof, 2004). Samen met de bestrijding van mensenhandel en de opsporing van illegale detachering vormt schijnzelfstandigheid nochtans één van de drie hoofdprioriteiten van de Sociale Inspectie – zoals aangenomen in 1994 door de Ministerraad.

4. ILLEGALE ARBEIDSMIGRATIE UIT DE NIEUWE LIDSTATEN

Legale migratie uit de kandidaat-lidstaten neemt verschillende vormen aan en manifesteert zich in verschillende sectoren van de economie. In sommige gevallen worden de arbeidsmigratiestromen gecontroleerd en/of gestuurd door de betrokken sectoren of door de overheid in het kader van het vrij verkeer van werknemers, zoals in de landbouwsector, of de automobielsector. Aan de basis ligt een vraag van de betrokken economische sector. In andere gevallen ontwikkelen de legale arbeidsmigratiestromen zich eerder spontaan – onder impuls van commerciële of economische belangen. Dit kan legaal in het kader van het vrije dienstenverkeer. Ondanks het spontane karakter van deze migratiestromen, is het eveneens belangrijk op te merken dat verschillende economische sectoren worden geconfronteerd met een structureel arbeidstekort. De migratiestromen via het vrije dienstenverkeer ontwikkelen zich echter veelal in een juridisch grijze zone: verblijfsrechtelijk stelt er zich vaak geen probleem, sociaal rechterlijk of fiscaal echter wel. In sommige gevallen is zelfs ronduit sprake van mensenhandel. In het volgende hoofdstuk wordt hieraan meer aandacht besteed. De exacte omvang kan niet ingeschat worden.

Naast deze legale – semi-legale - constructies zijn er ook heel wat migranten uit de nieuwe lidstaten die naar België migreren – meestal legaal als toerist, maar nadien illegaal verblijven en werken in België. Over de omvang van deze illegale populatie en migratiestromen doen verschillende schattingen de ronde. Het gaat om gissingen, weliswaar op basis van bevoorrechte getuigen, maar ze zijn niet gebaseerd op wetenschappelijke berekeningmethodes zoals bijvoorbeeld de vangst-hervangst methode (Engbersen 2002). Ook deze methodes vertonen beperkingen aangezien illegale migratie een fenomeen is, dat per definitie moeilijk meetbaar is.

De aanwezigheid van deze illegale migranten is echter een onomstotelijke realiteit. De interceptiestatistieken van de politie, de repatriëringstatistieken van de dienst Vreemdelingenzaken of de rapportage van de sociale inspectie weerspiegelen deze realiteit, althans een gedeelte ervan. Als zodanig zeggen zij echter weinig over de daadwerkelijke omvang van de gemeenschap – de migranten die hier verblijven - of migratiestromen, het aantal mensen dat heen en weer beweegt tussen België, de nieuwe lidstaten of oude lidstaten. Via de kritische en vergelijkende analyse van een aantal statistische administratieve bronnen in combinatie met kwalitatieve (antropologische) bevindingen op het terrein kunnen niettemin de contouren geschetst worden van de illegale migratie naar België. Eerst komen de illegale migratiestromen in algemene zin aan bod, vervolgens de specifieke illegale arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten.

4.1. Illegale migratiestromen uit de nieuwe lidstaten: trends en indicaties

Verschillende bronnen kunnen een beeld geven – zij het niet gedetailleerd - van de aanwezigheid en de dynamiek van illegale gemeenschappen in ons land. De eerste twee zijn statistisch: de arrestatiestatistieken van de Federale Politie en de terugkeerstatistieken, namelijk die van de gedwongen en vrijwillige terugkeer. Een derde bron zijn de rapporten van de Sociale inspectiediensten. Zij kunnen ons op weg helpen om een realistische inschatting te maken van de economische positie van illegale arbeidsmigranten.

De politiestatistieken geven een indicatie van de aanwezigheid van een gemeenschap. Met behulp van de vangst-hervangst methode kunnen zij de basis vormen voor een schatting – het Centrum beschikt echter niet over voldoende statistisch materiaal om een dergelijke schatting uit te voeren. Zo'n schattingsmethode veronderstelt eveneens inzicht in het opsporingsbeleid (locatie, intensiteit etc), om de cijfers voldoende te wegen.

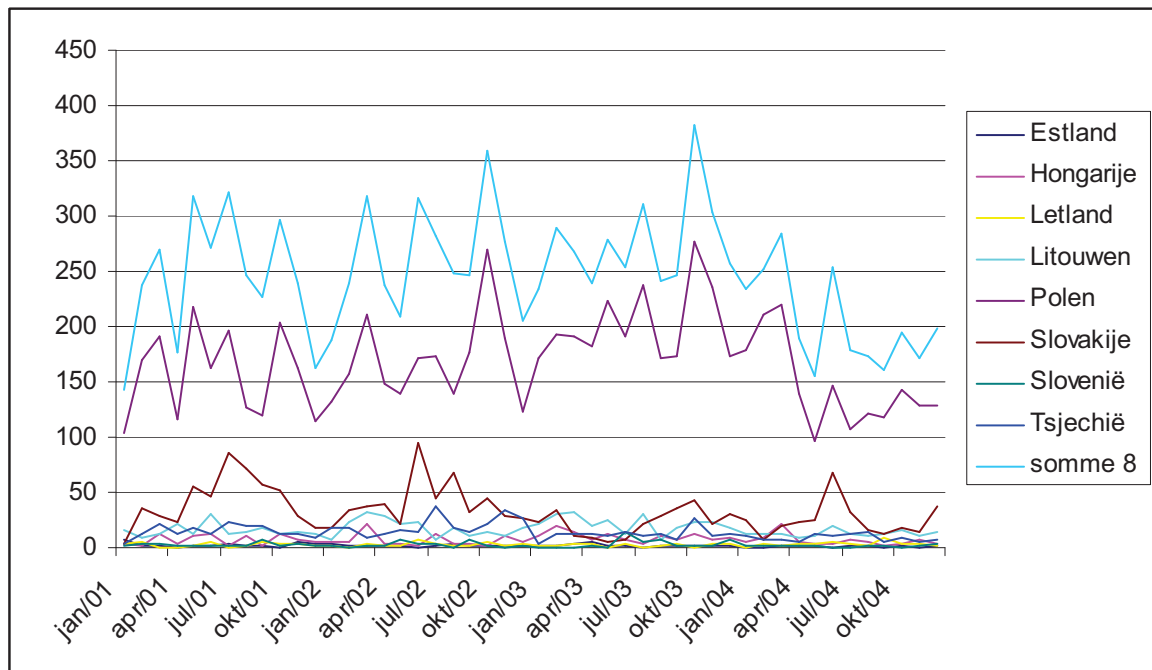
De statistieken die het Centrum kon inkijken hebben betrekking op de periode van 2001 tot en met 2004. Uit die statistieken valt het hoge aandeel van Poolse illegale migranten op. Dit hoge aandeel hangt in alle waarschijnlijkheid nauw samen met de 'makkelijke' mogelijkheid tot gedwongen repatriëring naar Polen – in het kader van het terugname akkoord. De Polen vormden dan ook een prominente groep binnen de statistieken gedwongen terugkeer van de Dienst Vreemdelingenzaken de afgelopen jaren. Daarnaast treffen we ook Slowaakse illegale migranten in de apprehensie statistieken – zij het in mindere mate. Het gaat hier wellicht in bijna alle gevallen om afgewezen asielzoekers. Illegale migranten uit andere nieuwe lidstaten vinden we beduidend minder – om niet te zeggen amper terug in de politiestatistieken.

In statistieken terugkeer onderscheiden we statistieken gedwongen terugkeer en vrijwillige terugkeer. Gedwongen terugkeer wordt georganiseerd door de Dienst Vreemdelingenzaken, vrijwillige terugkeer door de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Terwijl Poolse onderdanen terug te vinden zijn in de cijfers gedwongen repatriëring maken volgens de statistieken van de Internationale Organisatie voor Migratie, voornamelijk Slowaakse migranten gebruik van deze terugkeeroptie. Deze laatste migranten zijn vooral afgewezen asielzoekers.

De statistieken gedwongen terugkeer maken een plotse duik in 2004: het aantal gedwongen verwijderingen daalde aanzienlijk. Onderdanen uit de nieuwe lidstaten worden immers enkel nog maar op het vliegtuig gezet als ze een bedreiging vormen voor de openbare orde of voor zwartwerk (OCIV, 2005). Onderdanen uit de nieuwe lidstaten die gebruik maken van de opvangmogelijkheden – via FEDASIL of Lokaal Opvang Initiatief – zijn eveneens nog steeds repatriëerbaar.

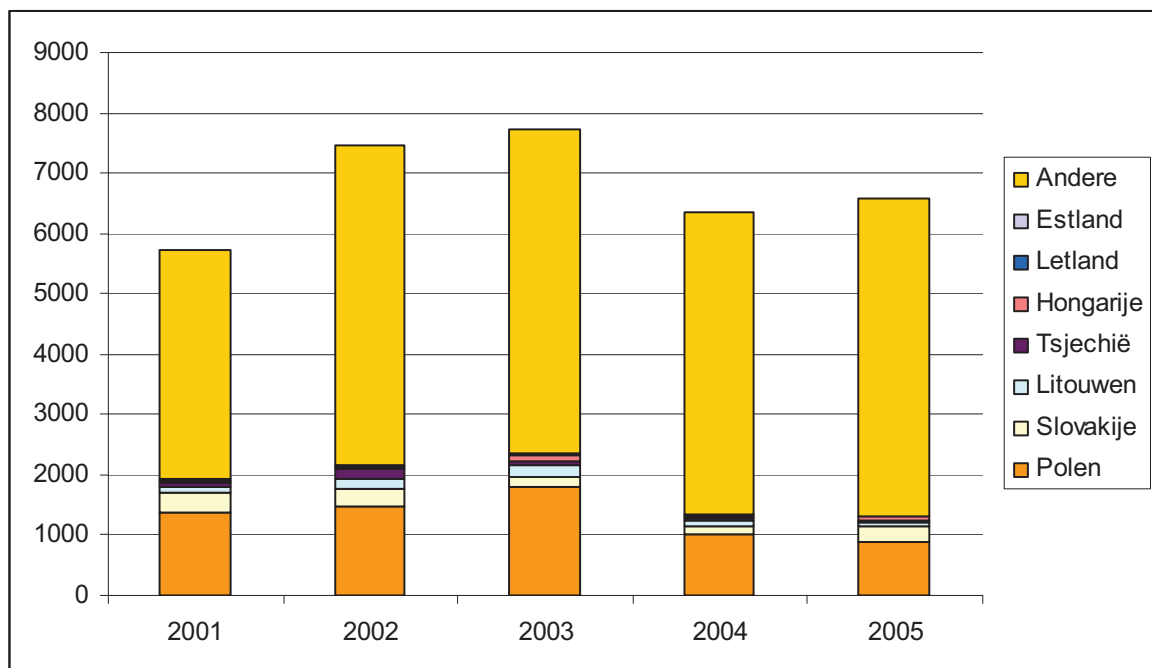
Op basis van bovenstaande bevindingen en feiten kan met enig voorbehoud gesteld worden dat de meerderheid van de illegale migranten uit de nieuwe lidstaten de afgelopen jaren uit Polen en Slowakije kwam. Bij de Slowaken gaat het om afgewezen asielzoekers. De Slowaakse migranten blijven ook na de toetreding gebruik maken van de vrijwillige terugkeer mogelijkheden. De Poolse migranten reizen meestal legaal naar hier – als toerist hebben zij toegang tot de hele EU.

Grafiek 11: arrestaties van onderdanen uit de nieuwe lidstaten



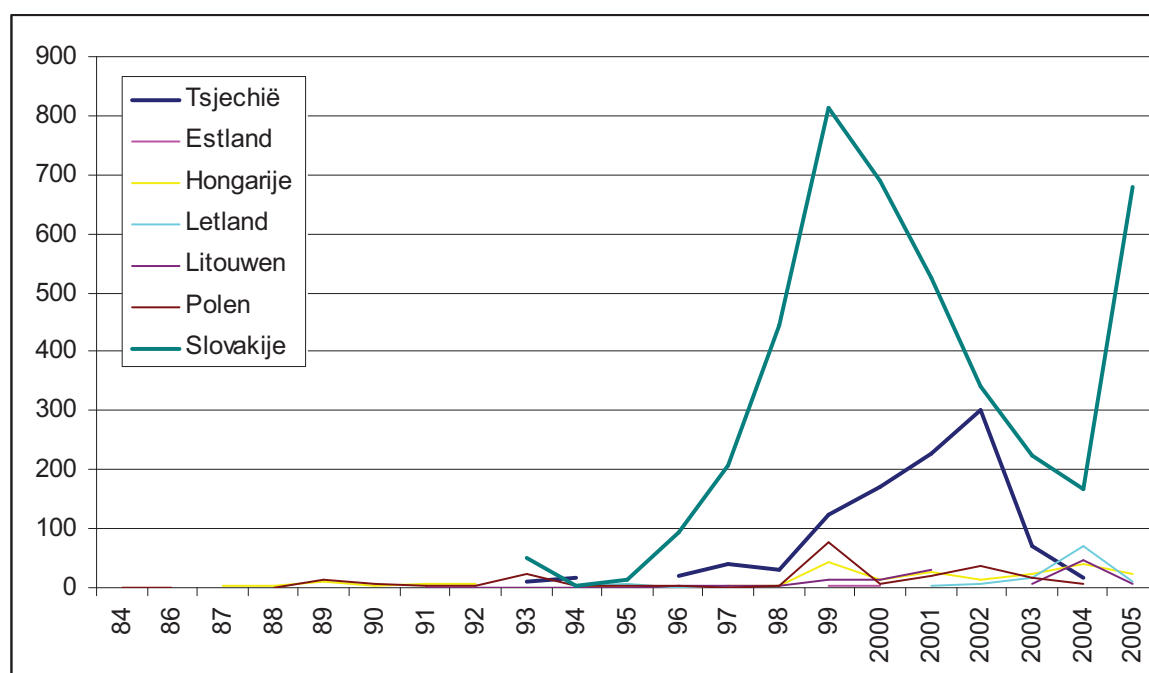
Bron: GédAP-UCL

Grafiek 12: gedwongen repatriëringen van onderdanen uit de nieuwe lidstaten



Bron: GédAP-UCL/Dienst vreemdelingenzaken

Grafiek 13: vrijwillige terugkeer van onderdanen uit de nieuwe lidstaten



Bron: Internationale Organisatie voor Migratie

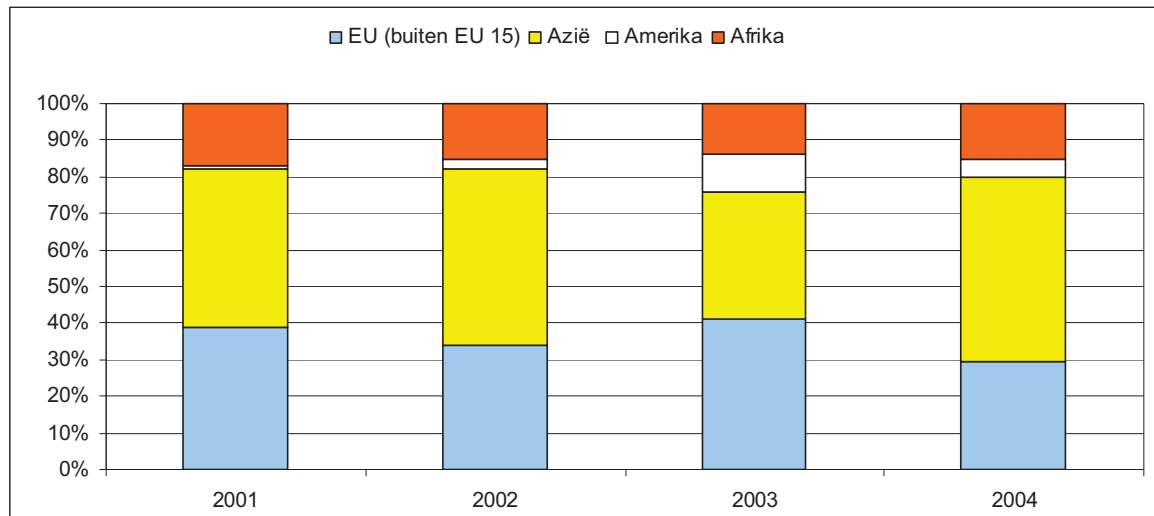
4.2. Positie van de migranten uit de nieuwe lidstaten op de informele arbeidsmarkt

Een algemene analyse van de informele arbeidsmarkt in België ontbreekt voorlopig. Het juiste aandeel illegaal tewerkgestelde migranten achterhalen is moeilijk. In haar jaarrapport mensenhandel 2005 “Het Belgische Mensenhandelbeleid: gewikt en gewogen” besteedde het Centrum reeds ruimschoots aandacht aan de werking van de informele arbeidsmarkt, mensenhandel en de evolutie van de migratiestromen (Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding 2005).

Uit de jaarrapporten van het Federaal comité ter bestrijding van illegale tewerkstelling en sociale fraude kunnen een aantal karakteristieken afgeleid worden over de illegale buitenlandse werkkrachten actief in België. In totaal werden illegale werknemers uit 60 verschillende landen geïntercepteerd. De grootste groepen illegaal arbeiders kwamen uit Azië en Centraal- en Oost-Europa.

In het algemeen zijn de meeste illegale arbeidsmigranten die opgepakt worden van mannelijke origine (2003). Meer dan 75% van de intercepties betreft mannelijke migranten. Die genderverdeling zoals die zich manifesteert uit intercepties gaat wellicht niet volledig op voor de Poolse illegale migratie. Net zoals de vrouwelijke migranten een belangrijke positie innemen in de legale migratiestroom wordt de Poolse illegale migratie ook grotendeels ingevuld door vrouwelijke migranten. Poolse illegale vrouwelijke arbeidskrachten zijn actief in de prostitutie en in het huishoudelijk werk.

Grafiek 14: nationaliteit opgepakte illegaal tewerkgestelde migranten



Bron : Federaal comité ter bestrijding van illegale tewerkstelling en sociale fraude

4.2.1 Evolutie van Poolse illegale migranten op de informele arbeidsmarkt van de jaren tachtig tot nu

De prominente aanwezigheid van Poolse illegale migranten in specifieke sectoren is historisch gegroeid. De kiemen van hun aanwezigheid zijn gelegd tijdens de jaren 70 en 80 toen de rigide reisrestricties door de Poolse communisten werden opgeheven in het kader van algemene hervormingen. Dit hervormingsbeleid, op gang gezet door Edward Gierek – zoals besproken in het historische overzicht – heeft geleid tot een kortstondige economische bloei en migratiestromen naar het Westen. Terwijl de economische opleving van korte duur was, zijn de migratiestromen sindsdien niet meer gestopt. De aankomst van de eerste Poolse illegale arbeiders valt min of meer samen met dit hervormingsbeleid. De opheffing van de EU-visa restricties voor Poolse onderdanen in 1991 heeft deze ontwikkeling in versneld tempo doen toenemen. Sindsdien heeft de Poolse migratie op de Belgische informele arbeidsmarkt verschillende fases doorlopen (Gryzmala-Kazłowska, 2005).

Naast een initiële, embryonale fase tijdens de jaren 80 waarin de eerste migranten hier in België aankomen, kan tot dusver een drietal fases onderscheiden worden. De eerste fase – die min of meer loopt van het einde van de jaren 80 tot de eerste helft van de jaren 90 – kenmerkt zich door haar gesloten karakter en solidariteit tussen de Poolse onderdanen onderling. Die houding had in grote mate tot doel een positie te verwerven op de arbeidsmarkt. De eerste Poolse illegale migranten vinden vooral werk bij de “ingezetenen” Poolse migranten die hier legaal verbleven of reeds tot Belg genaturaliseerd waren. Zij worden tewerkgesteld in de ondernemingen van deze migranten of ze fungeren als makelaar op de informele arbeidsmarkt. Een tweede belangrijke actor, die bijgedragen heeft tot gemeenschapsvorming bij Poolse migranten is de Poolse kerk. Zij bood die eerste migranten niet alleen morele ondersteuning maar kwam ook tussen bij het zoeken naar werk. Die belangrijke arbeidsbemiddelingrol van de kerk nam af naarmate de Poolse gemeenschap zich uitbreidde, waardoor andere kanalen ontwikkeld werden, die toegang tot de arbeidsmarkt verschafte.

Een tweede periode loopt van het midden tot het einde van de jaren 90. Een verdere ontwikkeling van de onderlinge netwerken kan in deze periode vastgesteld worden. De eerste fase kan getypeerd worden als “vestigingsfase”, waarin de migratiedynamiek in hoge mate gestuwd en ondersteund wordt door etnische en religieuze netwerken. Het evenwichtspunt van onderlinge co-etnische netwerken van de eerste fase verschuift mettertijd naar een tweede fase, de "expansieve fase" waarbij familiale netwerken centraal staan. De eerste migratiegolven hebben tamelijk snel geleid tot kettingmigratie van familieleden. Doordat familie en familierelaties de fundamenteen uitmaken van de belevingswereld van de Pool, zal de familie de rol van katalysator vervullen bij de ontwikkeling van de Poolse illegale migratiedynamiek tijdens de jaren 90.

Pulling in family members from Poland appeared to be a more beneficial strategy than cooperation with unrelated acquaintances in Belgium. Having close family members present, who in a short period become self-independent, trusted and reliable partners, gives even experienced migrants emotional, practical, and material benefits (Gryzmala-kazlowska 2005).

Een ander belangrijk element bij de ontwikkeling van deze migratienetwerken is de regio van herkomst. De meeste migrantenarbeiders uit Polen komen uit dezelfde regio, met name “Podlasie”, dat gelegen is in het Noord Oosten van Polen en aan Wit-Rusland en Oekraïne grenst.

De derde fase van de Poolse illegale migratie kenmerkt zich door een zekere stabilisatie van de omvang van migratiestromen. Tegelijkertijd ontwikkelde zich een geografische diversificatie van de migratiestromen: bij de groepen van de migranten uit het Noorden van Polen voegen zich nu ook migranten uit het Zuiden van Polen. De almaar toenemende instroom van Poolse migranten tijdens de jaren negentig resulteerde in een overaanbod van werkkrachten. Dit veroorzaakte op zijn beurt een zekere verzadiging op de informele arbeidsmarkt. Deze trend werd versterkt door de opkomst van migranten uit andere kandidaat-lidstaten en Rusland, die via agressieve ‘prijstrategieën’ een positie willen verwerven op de informele arbeidsmarkt. Zo vernam het Centrum dat Bulgaarse werkkrachten zich aanbieden voor 3 EURO per uur. Zij zijn bovendien bereid om meer risico’s te nemen bij het aannemen van werkopdrachten. Deze evolutie leidde op zijn beurt tot toegenomen druk en concurrentie binnen de Poolse gemeenschap. De Polen slaagden erin zich te handhaven op de informele markt via diverse strategieën. Verschillende Poolse arbeiders hebben getracht hun positie te consolideren door o.a. zich te vestigen als zelfstandige en hun bevoorrechte relaties met ondernemers uit te spelen. De meeste arbeiders zijn al verscheidene jaren actief en hebben hechte commerciële en economische netwerken kunnen opbouwen in België. Bovendien genieten zij het vertrouwen van heel wat werkgevers in België: Poolse arbeiders zijn bekend voor kwaliteitswerk, vakmanschap en gezonde werkethiek. Een andere strategie die wordt gehanteerd is van meer culturele aard. Poolse arbeiders proberen hun talenkennis uit te breiden en zelfs semi-vriendschappelijke relaties op te bouwen met hun werkgevers, er vanuit gaande dat dit hun concurrentiele positie zal verstevigen en hen toegang zal verschaffen tot nieuwe klanten.

4.2.1.1 Wisselwerking legale en illegale migratie en de relatie met de arbeidsmarkt: een nieuwe fase in de hedendaagse Poolse arbeidsmigratie

Legale en illegale migratie zijn niet altijd strikt van elkaar te scheiden. Net zoals legale arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten zich vooral ent op Poolse migratiestromen, lijkt hetzelfde

scenario ook van toepassing voor illegale migratiestromen. Ook hier spelen Poolse onderdanen een belangrijke rol. Analoog aan de legale migratiestromen richten de migratiestromen zich in grote mate op enkele sectoren: de bouwsector, de landbouwsector en de zorgsector. Daarnaast zijn er een aantal Polen actief in de prostitutie.

Hieruit kan voorlopig afgeleid worden dat de legale en illegale migratiestromen zich doorheen de jaren ten dele parallel ontwikkeld hebben, zeker wat betreft de landbouw- en de bouwsector. Sinds de officiële uitbreiding van de Europese Unie lijkt zich een verschuiving te voltrekken van zo goed als volledig illegaal kader naar een meer en meer legaal raamwerk. Deze evolutie vormt wellicht het onderdeel van een strategie om de positie op de informele markt te verstevigen – zeker nu de pakkans in sommige sectoren significant groter is geworden. Dit is zeker het geval in de landbouwsector. In de bouwsector laten meer en meer migranten zich registreren als zelfstandig ondernemer. Het is denkbaar dat heel wat illegale Poolse migranten die hier reeds geruime tijd werkzaam zijn zich laten registreren als zelfstandige, teneinde meer rechtszekerheid te kunnen afdwingen - zeker op het vlak van verblijfsrecht. Aangezien zij niet ten volle kunnen genieten van het vrij verkeer van personen, kunnen ze nog steeds gerepatriëerd worden.

Binnen de Poolse migrantengemeenschap lopen de reacties op de repatriëring uiteen. De repatriëring wordt geenszins gepercipieerd als een afschrikking. Integendeel, het wordt door de meeste Polen ervaren als een onverwacht thuisbezoek:

L'expulsion signifie donc pour la plupart des Polonais une visite inattendue dans le pays d'origine et souvent un vol gratuit Bruxelles-Varsovie. Si l'immigré n'as pas d'argent sur lui au moment de l'arrestation, il ne paye pas le vol. Pour cette raison, les immigrants polonais n'ont jamais beaucoup d'argent sur eux. Selon un interlocuteur qui a été expulsé en Pologne deux fois pendant sept ans de séjour ici « ce n'est plus qu'un voyage imprévu à Varsovie aux frais du Roi des Belges ». ... Beaucoup d'entre eux rentrent à Bruxelles trois ou quatre jours après l'expulsion (Kutzma 2004).

Toch wordt de repatriëring niet over heel de lijn als een toevallig cadeautje ervaren. Répatriëring betekent ook vaak dat het werk onderbroken wordt en dat de arbeidsplaats ingepikt kan worden door een concurrent. Die onzekerheid knaagt.

Het aannemen van een zelfstandigenstatuut of zich inschrijven in een onderaannemingsconstructie biedt een extra zekerheid op het vlak van verblijfsstatus en een competitief voordeel ten aanzien van andere groepen van illegale migranten. Het biedt de mogelijkheid om de tewerkstelling op een zo legaal mogelijke manier te omkaderen.

While undocumented immigrants traditionally provided firms with a cheap buffer against economic flux – they could be hired quickly and easily to meet temporary increases in market demand and then released without consequence when demand contracted – firms are increasingly adopting flexibility strategies that integrate better in their production operations. As a result, being an undocumented immigrant is no longer an advantage. In fact it has even become something of a liability because it means that they cannot work under semi-formal employment arrangements with one or more facets that are declared and above board (Iskander, 2000).

4.2.2 Illegale Poolse arbeidsmigratie: geconcentreerd in specifieke sectoren en in hoge mate georganiseerd

De instroom van Poolse illegale arbeidersmigranten op de Belgische arbeidsmarkt is sterk gender bepaald. Vrouwelijke arbeidsmigranten komen meestal terecht in de zorgsector. Illegale mannelijke migranten worden meestal tewerkgesteld als vakwerker of klusjesman in de bouwsector.

Onder de zorgsector verstaan we arbeid die thuis bij gezinnen wordt uitgevoerd: oppaswerk, huishoudelijke taken, voor ouderen zorgen. Voor de uitvoering van het werk bestaan verschillende scenario's. Het komt heel vaak voor dat de migranten inwonen bij de familie. De migranten verdienen circa 500 EURO per maand netto. Dit is meer dan het dubbel van het minimumloon in Polen, dat ongeveer EURO bedraagt. Een stuk van het brutoloon wordt afgehouden voor kost en inwonen. Voor dit soort werk komen meestal oudere vrouwen in aanmerking. Zij werken vaak verschillende jaren voor één en dezelfde werkgever. De Poolse vrouwen keren regelmatig terug naar Polen. Vaak laten ze hun kinderen achter bij familie. Zij kunnen zich een regelmatige terugkeer permitteren. De werkzekerheid is hoog en stabiel en tijdens hun afwezigheid worden ze vervangen door een familielid.

Huishoudwerk wordt ook vaak uitgevoerd door pas aangekomen migranten. Dan kadert het werk eerder in een bredere migratiestrategie. De vrouwen werken gedurende één à twee jaar bij een werkgever om de taal en de sociale gebruiken in het land van bestemming te leren. De vrouwen kunnen hier een netwerk van contacten uitbouwen. Nadien hopen ze werk te vinden als huishoudhulp bij andere gezinnen – zij het niet residentiële basis, maar op dagelijkse basis. Dit garandeert niet dezelfde werkzekerheid, maar het salaris ligt hoger. Dit verdient iets beter: gemiddeld 6 à 7 EURO per uur. Een gemiddeld maandloon - met een werkweek van om en beide 45 uur en in geval van volledige tewerkstelling, wat niet altijd gegarandeerd is – kan eventueel oplopen tot 1300 EURO, een veelvoud van het minimumloon in Polen.

Binnen de zorgsector hebben de Poolse migrantenvrouwen een sterke positie kunnen uitbouwen. Pools huispersoneel staat hoog aangeschreven bij werkgevers en zij kunnen rekenen op veel bijval.

Taalvaardigheid, katholieke afkomst, werkethos en de positieve ervaringen van eerdere Poolse migratiegolven maken dat Polen kunnen terugvallen op een goede reputatie. De belangrijke positie van de Poolse vrouwen is deels ook te verklaren door een, in zekere zin, strikte organisatie van de arbeidsmarkt op het vlak van huishoudwerk. Wanneer werk vrijkomt, wordt er steeds gezorgd dat een familielid in aanmerking komt. Is dit niet mogelijk dan wordt de job “doorverkocht” aan een landgenoot. Deze vorm van informele arbeidsbemiddeling heeft zich de laatste jaren vooral ontwikkeld door het hoge overaanbod van arbeidskrachten – waardoor een job een kostbaar en waardevol goed is geworden. Dit betekent niet dat de hele informele arbeidsbemiddeling ‘gecommercialiseerd’ is. Heel wat jobs worden doorgespeeld aan landgenoten op basis van solidariteit en vertrouwen.

Mannelijke Poolse migranten zijn meestal tewerkgesteld in de bouwsector. Vervolgens zijn ze ook werkzaam in autogarages of als tuinier of klusjesman bij particulieren thuis. Net zoals bij de legale migranten, specialiseren ze zich op eenzelfde typologie van arbeid: handwerk, fysisch veeleisend en laag geschoold, of meer gespecialiseerd vakwerk, al dan niet technisch geschoold, bijvoorbeeld als

verwarming of gasinstallateur. Menige arbeiders komen ongeschoold aan in België of hebben weinig ervaring in de bouwsector. Ze leren de knepen van het vak meestal hier in België al doende “on the job”.

In de bouwsector zijn de Poolse migranten voornamelijk actief zijn in de renovatie van gebouwen. In tegenstelling tot de vrouwen, kennen de mannen minder werkzekerheid. De opdrachten in de bouw zijn kortlopende en projectgebonden. Analoog met de situatie van reguliere arbeiders in de bouwsector kan ook heel wat technische werkloosheid vastgesteld worden onder de illegale Polen.

Projecten worden, indien mogelijk, zeven dagen op zeven uitgevoerd. Een gemiddelde werkdag kan oplopen tot 10 à 12 uur. De werken zijn ook seizoensgebonden: werkzaamheden lopen tijdens de lente tot de herfst. Tijdens de winterperiode keert men terug naar Polen.

De algemene voorkeur voor activiteiten in de renovatiesector is grotendeels bepaald door het migratiestatuuut en de urgente vraag naar arbeid in de bouwsector. Voorkennis en ervaring spelen zeker een rol. Maar zoals reeds meermaals benadrukt – wanneer de arbeiders hier aankomen beschikken ze meestal niet echt over specifieke vaardigheden. De renovatiesector biedt de arbeiders de mogelijkheid om binnenshuis te werken. Op die manier zijn ze beschermd tegen controles van politie of sociale inspectie. Bovendien lopen de arbeiders minder risico op arbeidsongevallen bij het uitvoeren van renovatiewerken – betrekkelijk minder dan in de ruwbouw of op hoogbouwwerven. Door hun illegale status kunnen de migranten immers niet genieten van een arbeidsongevallenverzekering (dat is wat de meeste denken, ze hebben juridisch gezien er nochtans wel recht op). Het is mogelijk dat een verbetering van het verblijfsstatuuut uitwijking veroorzaakt naar andere professionele activiteiten. De Poolse werknemers profileren zich als “technisch handig” en bereid om te leren. Het is niet uitgesloten dat zij nieuwe niches ontwikkelen – afhankelijk van de aard en natuurlijk de vraag naar het werk.

Hoe wordt het werk georganiseerd? In heel wat gevallen voeren de arbeiders het project uit in “onderaanneming”, in opdracht van een Poolse tussenpersoon – die al dan niet legaal een overeenkomst gesloten heeft met een Belgische opdrachtgever. De Belgische opdrachtgever betaalt een forfaitair bedrag aan de tussenpersoon. De tussenpersonen treden in zeker zin op als bemiddelaars voor de Poolse arbeiders, die vaak geen Frans of Nederlands kunnen. Net zoals bij het huishoudwerk kan vastgesteld worden dat de toegang tot de arbeidsmarkt in zekere zin relatief georganiseerd verloopt – zij het op een informele manier. De aanwezigheid van deze tussenpersonen is niet nieuw of uniek voor de Poolse gemeenschap . In het algemeen vormen deze tussenpersonen de schakel tussen de legale bovenwereld en de illegale onderwereld van de clandestiene migrant. De Poolse netwerken hebben zich doorheen de jaren goed kunnen organiseren en hebben zich zo een sterke positie opgebouwd binnen de Belgische informele economie. Etnische solidariteit is een belangrijk maar geen zaligmakend bindmiddel van deze netwerken. Ze werken onder verschillende varianten. In de vorige hoofdstukken maakte het Centrum reeds gewag van de werkwijze van koppelbazen.

Les filières polonaises sont organisées dans le pays d’origine sous des modèles multiples, allant de la ‘vente’ de différentes formes d’information concernant l’emploi, le séjour, le logement, ainsi que l’organisation des transport par l’autocar, jusqu’à l’exploitation massive de cette main-d’œuvre à qui tout document d’identité a été retiré (Slimane 1995).

Op het niveau van de salarissen kan een zekere differentiatie vastgesteld worden, afhankelijk van het werk en van de werkgever. Ongeschoold werk verdient beduidend minder dan vakwerk en Europese

opdrachtgevers betalen meer dan Marokkaanse of Turkse ondernemers. Ook Poolse ondernemers die hun landgenoten in dienst nemen betalen vaak minder goed. Voor ongeschoold werk ligt de prijs in het algemeen op ongeveer 7 EURO. Werk op een bouwterrein verdient iets beter gemiddeld: 7.5 EURO. Een Marokkaanse of Poolse werkgever betaalt ongeveer 4 EURO. Algemene uitzondering hierop zijn gespecialiseerde vakwerkers: zij kunnen tussen de 10 en de 15 EURO per uur vragen. Sinds geruime tijd staan de uurprijzen onder druk door toegenomen concurrentie – van andere migranten uit nieuwe kandidaat-lidstaten of uit de voormalige Sovjet-Unie. Zij werken gemiddeld voor 3 à 4 EURO per uur.

4.3. Migratiedynamiek uit Oost-Europa: circulaire migratiepatronen, met focus op inkomensverwerving

De migratiestromen uit Polen, of het nu om legale of illegale migranten gaat, springen in het oog omwille van hun kortstondig karakter en het regelmatig heen en weer reizen. De aard van het werk laat circulaire migratie toe (projectmatig in de bouwsector) ofwel ontwikkelen zij “substitutie”strategieën om werk en tijdelijke karakter van het migratieproject met elkaar te combineren – zoals in de huishoudsector. Tijdens de regularisatie van 1999 hadden weinig illegale Polen zich aangemeld, o.a. omwille van hun desinteresse voor een langdurig verblijf in België. Dit geldt trouwens niet enkel voor Polen. Bij de migratiestromen van Slowaken kan eveneens een opvallende terugkeerdynamiek vastgesteld worden.

Het voortdurende heen en weer bewegen is een algemeen en terugkerend aspect in het kader van de Oost-west migratie en betreft zowel migratiestromen uit de nieuwe lidstaten, de kandidaat-lidstaten als de republieken van de voormalige Sovjet-Unie. De interesse voor een kort migratieproject hangt nauw samen met de val van de Muur. Onderzoek naar de migratieattitude in vier regio's in Polen toont duidelijk aan dat met de val van de Muur ook de interesse voor lange termijn migratie vermindert. Migrantengroepen geven de voorkeur aan pendelmigratie of korte termijnmigratie. Onder shuttlemigratie verstaan we een trip die maximum drie maanden duurt. Korte-termijn migratieproject kan zich uitstrekken over een periode van drie maanden tot één jaar. Wel streven migranten ernaar om het project meer dan éénmaal uit te voeren. Het migratieproject is met andere woorden niet éénmalig.

Dit tijdelijke karakter is voor een groot stuk geografisch bepaald. Relatieve geografische nabijheid (zelfde continent) en graduele uitbouw van transportnetwerken –o.a. in het kader de uitbreiding - maken het reizen tussen Oost en West Europa vlot en goedkoop. Migrantengroepen maken gebruik van busverbindingen of van eigen vervoer (wagen). Tekenend voor het drukke heen en weer verkeer is het verschijnen van “circuit firma's” (Kutzma 2004). Dit zijn kleine transportfirma's die constant heen en weer rijden tussen Polen en België. De chauffeurs voeren voortdurend goederen en personen af en aan: Poolse producten, geschenken, medicijnen, dagbladen, brieven. Zij treden eveneens op als ‘money transfer’. Zij vormen als het ware een commerciële levensader tussen Polen en de gemeenschappen van de Poolse migrantengroepen in de verschillende oude lidstaten.

Naast afstand speelt nog een andere geografisch element een rol bij het kortstondige karakter van de migratie, met name de emotionele gehechtheid aan de streek van herkomst. Deze factor wordt vastgesteld op het niveau van de migrantengroepen zelf. De meeste migrantengroepen komen uit het noordoosten van Polen, een rurale regio, die gespaard is gebleven van industriële ontwikkeling. *In de ogen van veel migrantengroepen wordt de bucolische omgeving van de geboortestreek gesublimeerd.* Het leven in een grootstad werkt voor veel migrantengroepen vervreemdend en stresserend.

Naast geografische gehechtheid, is er eveneens een belangrijke economische factor, die – zeker in het geval van de Poolse migratie - nauw samenhangt met de historische dimensie van de migratiedynamiek. De migratiestromen zijn in grote mate gericht op (bijkomende) inkomensverwerving. Hoofddoel van de migratie is om (extra) inkomen te genereren (Iglicka 2000). Heel wat migranten beschikten over een job in Polen – het migratieproject kwam vaak neer op een internationale vorm van bijverdienste. Om optimaal gebruik te kunnen maken van het extra inkomen kiezen de meeste migranten voor een illegaal verblijf (Kupiszewski, 2005). Hierdoor moeten ze geen bijdragen betalen aan de sociale zekerheid of de belastingen.

Deze attitude – gericht op inkomensverwerving en -diversificatie - sluit nauw aan bij de basismotivaties van de ‘toeristen’ ten tijde van het Communisme. De versoepeling van de uitreis mogelijkheden waarvan zij konden genieten had als doel de import van dollars te stimuleren – dollars die konden uitgegeven worden in speciale overheidswinkels. De nadruk op bijkomende inkomensverwerving als motivatie om te migreren is de laatste jaren wel verschoven naar het genereren van een (primair) inkomen. Een slabakkende economie duwde veel Polen in de werkloosheid. Dit aspect wordt in het volgende hoofdstuk in detail belicht.

Niettemin het tijdelijke karakter van hun verblijf heeft er zich de laatste jaren niettemin een rijk weefsel van legale en illegale commerciële activiteiten ontwikkeld gericht op de Poolse migrant als consument.

Deze activiteiten streven ernaar om het leven in België zo Pools mogelijk te laten verlopen. Vooral de laatste jaren heeft de Poolse etnische economie een hoge vlucht genomen: slagerijen, bakkerijen, DVD-winkels en andere zaken, die gespecialiseerd zijn in Poolse producten. In die zin kan misschien sprake zijn van de ontwikkeling van een “Klein Polen”, of Polonia, naar analogie met de etnische ondernemersbuurten in de Angelsaksische landen zoals Chinatown, Little Italies, Greek Town etc. Voor België verwijzen we naar Chinatown in Antwerpen, Turkse buurt in de Brabantstraat, Molenbeek of Anderlecht. De Poolse winkels rekenen ook migranten uit andere Centraal- en Oost-Europese landen onder hun klandizie.

4.4. Migratie uit de nieuwe lidstaten: zowel aanbod als vraaggedreven

De migratie uit de nieuwe lidstaten wordt in belangrijke mate aangetrokken tot die sectoren van de economie, die te kampen hebben met arbeidstekorten of onderhevig aan structurele veranderingen: de land- en tuinbouwsector, de bouwsector of de vleessector. In die zin manifesteert de arbeidsmigratie uit de nieuwe en kandidaat lidstaten – en dan in het bijzonder de migratiestromen uit Polen - zich duidelijk als een vraaggedreven fenomeen.

De migratiestromen uit de nieuwe lidstaten voltrekken zich echter niet op een spontane of ongeorganiseerde manier; noch de legale noch de illegale. Eventuele onevenwichtigheden in vraag of aanbod worden opgevangen in het geval van legale migratie door institutionele tussenpersonen. In het geval van illegale migratie is het de arbeidsmarkt zelf die een signaal geeft of zijn het de informele netwerken die regulerend optreden (door de toegang tot de arbeidsmarkt te kanaliseren). Hierbij wordt gedacht aan sociale of commerciële netwerken, die al dan niet malafide te werk gaan.

Het valt op dat de arbeidsmigratie uit de nieuwe lidstaten in grote mate gedomineerd wordt door Poolse onderdanen. Migranten uit de andere nieuwe 8 lidstaten lijken voorlopig hun weg niet te vinden naar de oude lidstaten, of althans niet in dezelfde mate. Dit is geen uniek Belgisch fenomeen. Ook in de buurlanden vormen de Poolse migranten de numeriek grootste groep onder de inwijkelingen uit de 8 nieuwe lidstaten.

Er is reeds aangetoond dat de migratiestromen uit Polen een belangrijke historische onderbouw vertonen. Arbeidsmigratie tussen België en Polen kan bogen op een lange geschiedenis en vindt haar oorsprong tijdens het interbellum. Deze evolutie kreeg een nieuwe impuls tijdens de Koude Oorlog en vanaf de jaren 70. De vrijmaking van de grenzen na de val van de Muur, en de versoepeling van de visa-regimes die daarop volgden, doet deze evolutie nog versnellen. Los van deze historische factoren, kan opgemerkt worden dat migratiestromen van Poolse onderdanen verankerd zijn in de particuliere situatie van de Poolse economie binnen de groep van overgangslanden in Centraal- en Oost-Europa – en dit zeker in de afgelopen jaren. Deze ontwikkeling manifesteert zich nog sterker in de perifere regio's, zoals het oostenlijk gedeelte van het land. Deze regio vormt het historisch hart van de Poolse migratie naar België.

De meeste nieuwe lidstaten konden afgelopen jaren sterke groeicijfers voorleggen (Europese Commissie, 2005). Toename van de export en het aantrekken van buitenlandse investeringen deden bijna overal de economieën groeien en de werkloosheid dalen (The Economist, 2005). Uitzondering hierop vormt de economische situatie in Polen. Sinds 1999 stakte de groei van de Poolse economie. Ze kon zich de laatste jaren maar moeilijk herstellen. De gebrekkige capaciteit van Polen om Europese fondsen op te nemen komt maar langzaam op gang. Zij worden verondersteld de economie aan te zwengelen, naar analogie met de directe buitenlandse investeringen. Politieke onzekerheid gooide olie op het vuur door de presidentsverkiezing in het najaar van 2005.

De verzwakking van de economische output had een negatieve impact op de werkloosheidssituatie. Tussen 1998 en 2004 verdubbelde de werkloosheid van 10,2% tot 18,8% in 2004 (EBRD, 2004; Europese Commissie, 2005). Bovenvermelde werkloosheidcijfers houden bovendien geen rekening met de verdoken werkloosheid op het Poolse platteland. Het Poolse platteland is de afgelopen jaren het slachtoffer van het economische transitieproces van een centraal geplande economie naar een markteconomie. Binnen de centraal geplande economie werden de regionale onevenwichtigheden opgevangen door interne migratie en een via publiek transport gesubsidieerd systeem. Vooral de tweede optie werd gehanteerd door arbeiders vanuit de rurale regio's. Een lage suburbanisatiegraad van de Poolse steden onder het communisme – en dus een beperkt aanbod van huisvesting voor interne migranten – verklaart ten dele dit fenomeen. Het einde van het communisme en het inluiden van het economische transitieproces betekenden het einde van o.a. de rijkelijk gesubsidieerde infrastructuur voor pendelaars.

As a result of these processes, there emerged a large group of people who were used to life in two different places, in two different cultures, whose situation changed rapidly: they were not needed anymore in their second place of employment, their incomes shrank rapidly and they had quite a lot of free time, as usually their firms were small and not requiring their full time work (Kupiszewski, 2005).

Vanuit arbeidsmigratiestandpunt veroorzaakt de recente vertraging van de economische groei, die vooral bovenvermelde groep treft. Zij neemt de vorm aan van een korte termijn project, illegaal en circulair.

5. OP DE GRENS VAN MIGRATIE, ILLEGALE ARBEID EN MENSENHANDEL: ENKELE CASES UIT DE NIEUWE LIDSTATEN

In sommige gevallen verglijdt de illegale migratie en de illegale tewerkstelling van onderdanen uit de nieuwe lidstaten naar arbeid in omstandigheden beneden de menselijke waardigheid of naar vormen van gedwongen arbeid. De nexus migratie-illegale arbeid-mensenhandel waarnaar het Centrum reeds verwees in haar mensenhandeldrapport is eveneens van toepassing op de migratiestromen vanuit de nieuwe lidstaten. In een omgeving waarin de toegang tot de arbeidsmarkt beperkt is in combinatie met een reële migratiedruk en toenemende vraag naar arbeid is de kans groot dat informele toeleveringscircuits zich ontwikkelen. Aangezien deze circuits op illegale of pseudo-legale wijze ontstaan, neemt het risico op uitbuiting toe.

De Internationale Arbeidsorganisatie (IAO) onderscheidt zes indicatoren die kunnen wijzen op gedwongen arbeid:

- bedreigingen of eigenlijk fysiek geweld tegenover de arbeider;
- beperking van de bewegingsvrijheid en opsluiting in de werkplaats of een andere ruimte;
- schuldbinding: wanneer de arbeider werkt om een schuld af te betalen, terwijl hij/zij niet betaald wordt voor zijn/haar geleverde diensten. De werkgever biedt de arbeider kost en inwoning aan tegen zo een hoge prijs dat de arbeider zijn/haar schuld niet kan afbetalen;
- achterhouden van loon of exuberante inhoudingen op het loon, in strijd met eerder gemaakte beloftes;
- achterhouden van paspoorten en identificatiebewijzen zodat de arbeider niet kan vertrekken of zijn/haar identiteit of status aantonen;
- dreigementen van aangifte bij de politie als de arbeider zich in een irreguliere verblijfsstatus bevindt;

In de gevallen van economische exploitatie wordt aangetoond hoe grote ondernemers in het kader van een oneerlijke concurrentiestrijd complexe constructies van onderaannemingen en/of schijnzelfstandigen opzetten waarbij buitenlandse arbeiders uitgebuit en gedwongen worden om in onmenselijke omstandigheden te werken, zonder dat er expliciet sprake hoeft te zijn van gedwongen arbeid in strikte zin op basis van de voornoemde IAO voorwaarden.

De economische uitbuiting in de vorm van mensenwaardige arbeidsomstandigheden, die in deze cases tot uiting komen, maken een essentieel onderdeel uit van de uitbestedingspatronen vanuit legale economische sectoren die via economische exploitatie de loonkost willen drukken. Hierbij wordt

gebruik gemaakt van systemen van detachering via onderaanneming en/of zelfstandigen. Bij de constructies via onderaanneming duiken postbusfirma's op. De dwang die op de slachtoffers wordt uitgeoefend is vaak subtiel aangezien een breed waaier aan dwangmiddelen aangewend wordt. Elementen die hierbij regelmatig terugkomen, zijn de menonwaardige huisvestings- en slaapomstandigheden, de soms extreem harde werkomstandigheden, de angst voor verlies van werk en de ondermaatse betaling van vreemde werknemers in vergelijking met Belgische collega's voor het verrichten van éézelfde prestatie, wat door de vreemde werknemers doorgaans aanvaard wordt. De gebrekkige slachtofferdetectie op vlak van economische exploitatie blijft een heikel punt. Vaak worden deze slachtoffers gelijk geschakeld met zwartwerkers.

5.1. CASE TRANSPORTBEDRIJF

In deze case heeft een Belgische ondernemer in de transportbusiness een internationale constructie van detachering tot stand gebracht. Hij wierf buitenlandse vrachtwagenchauffeurs aan als schijnzelfstandige en dwong hen tegen slechte betaling en in menonwaardige omstandigheden te werken. Op deze wijze kon hij dumpingprijzen aanrekenen bij zijn klanten voor goederenvervoer. De feiten situeren zich tussen 1999 en 2003. Vermeldenswaardig is dat het parket voor de raadkamer dit dossier juridisch onhaalbaar achtte en bijgevolg vroeg om de Belgische zaakvoerder buiten vervolging te stellen.

De Belgische ondernemer baatte in Duitsland een transportfirma uit, dat *de facto* een éénmanszaak was. Vervolgens heeft hij ook transportfirma's opgezet in Polen, Roemenië, Bosnië en Nederland. Hij huurt in Duitsland ongeveer 20 vrachtwagens, afhankelijk van vraag en aanbod op de transportmarkt. Hij bemande deze vrachtwagens met voornamelijk Poolse chauffeurs, die volgens de verklaringen van de zaakvoerder in Polen via een firma of op zelfstandige basis werden tewerkgesteld. Daarenboven waren er eveneens Bosnische, Roemeense en Belgische chauffeurs die op dezelfde manier tewerkgesteld waren. Hij was voornamelijk gespecialiseerd in internationale transporten voor Belgische, Duitse en Engelse klantenexpediteurs naar Engeland. Alle chauffeurs werden uitbetaald in baar geld.

5.1.1 HOE WERKEN DEZE CONSTRUCTIES?

Op basis van de verklaring van de Belgische zaakvoerder kan aangetoond worden hoe een dergelijke illegale of pseudo-legale constructie tot stand komt en functioneert. De zaakvoerder heeft voor de Poolse chauffeurs geen arbeidsvergunning in België aangevraagd. Op basis van zijn informatie meende hij dat dit niet nodig was aangezien de chauffeurs met Duitse vrachtwagens reden en bovendien voornamelijk op het grondgebied van het Verenigd Koninkrijk werkzaam waren. Voor de oprichting van zijn transportfirma trok hij naar Polen samen met een vroeger Pools personeelslid. Deze heeft hem in contact gebracht met een plaatselijke advocaat. Deze advocaat heeft de nodige maatregelen getroffen voor de oprichting van zijn firma tegen een vergoeding van 2000 EURO. Het voormalige Poolse personeelslid kreeg hiervan ook een deel.

De Poolse chauffeurs zijn in Polen ingeschreven als zelfstandige. In deze hoedanigheid reden ze voor zijn Duitse firma. Ze waren ofwel zelfstandig verzekerd of via een tussenkomst van een firma die voor hen de zelfstandige bijdrage leverde. Zelf hield hij geen sociale documenten bij van zijn chauffeurs. Hij beweerde evenwel dat hij geregeld zijn Poolse zelfstandige chauffeurs eraan herinnerde om de sociale bijdrage te betalen door bewijzen van betaling op te vragen. Volgens het relaas van de administratieve bediende van de betrokken transportfirma hebben de meeste chauffeurs zich echter zelf verzekerd via een hospitalisatieverzekering in Polen.

De Belgische ondernemer beschikt momenteel niet meer over een BTW nummer in België. De BTW aangiftes worden in de verschillende landen uitgevoerd, waar zijn firma's gevestigd zijn. De zaakvoerder beschikt over verschillende buitenlandse vervoersvergunningen maar niet deze van België. Daarom kan hij geen vertegenwoordiging krijgen in België. Naar zijn zeggen doet hij geen vervoer in België maar volgens zijn werknemers heeft hij diverse Belgische klanten.

De zaakvoerder heeft echter een Belgisch kantoor, waar de bedienden van zijn firma effectief werken en van waaruit alles geregeld wordt. Bij een controle van de sociale inspectie werd vastgesteld dat op dit adres meerdere bedrijven gevestigd zijn, of minstens met hun maatschappelijke zetel. Dit doet de sociale inspectie veronderstellen dat het adres ook dienst doet als postbusadres voor een aantal andere bedrijven.

De zaakvoerder geeft zelf toe eigenlijk in België te werken. Hij regelt de dispatching vanuit België en het kantoor in Duitsland staat *de facto* leeg. De facturen worden eveneens aangemaakt in het Belgisch kantoor. Het telefoonnummer van het Duitse kantoor, zoals aangegeven op het briefpapier van de firma, blijkt een fictief nummer te zijn. In werkelijkheid worden alle telefoons van het Duitse kantoor doorgeschakeld via een telefooncentrale naar het Belgisch kantoor.

In de administratie van de transportfirma werden gegevens zoals arbeidsovereenkomsten teruggevonden van een transportfirma, waarvan de betrokken Belgische ondernemer ook zaakvoerder geweest is. Het is een Belgische vennootschap die ondertussen door de kamer van koophandel failliet verklaard werd.

Interessant is dat juist één van deze aangetroffen arbeidsovereenkomsten afgesloten werd met een Poolse vrachtwagenchauffeur en ondertekend werd door de betrokken Belgische ondernemer, die toen zaakvoerder was van de ondertussen failliet verklaarde Belgische transportfirma. Hierdoor duikt mogelijkerwijze een zwak punt op in de constructie van detachering en schijnzelfstandigheid waarmee de zaakvoerder juridisch kan aangepakt worden. Volgens het contract kreeg de Poolse chauffeur een bruto maandloon van 60.000 BEF voor een 47 uren werkweek naast reiskosten.

5.1.2 SLACHTOFFERS

Verschiedende slachtofferverklaringen van Poolse chauffeurs getuigen van mensonwaardige werkomstandigheden waarbij ze gedwongen werden 7 weken in hun vrachtwagen door te brengen, tot rijtijden van 16 uur per dag en hun registratieschijven na elke rit weg te gooien.

Er werd een rogatoire commissie naar Polen gestuurd waarbij enkele Poolse chauffeurs verhoord werden. Samengevat verklaarden ze dat ze nooit enig bemiddelingsgeld betaald hadden. Toen ze

begonnen te werken werd hen medegedeeld dat hun sociale situatie geregulariseerd zou worden. Na enige tijd beseften ze dit een illusie was en dat de situatie van zwartwerk, waarin ze zich verkeerden, niet zou veranderen. Ze voelden zich echter niet uitgebuit, zelfs in de wetenschap dat Belgische chauffeurs voor dezelfde prestaties beter vergoed werden. Volgens Poolse normen werden ze goed betaald.

Bij een verkeerscontrole in het Brusselse werd een Poolse vrachtwagenchauffeur gecontroleerd. Bij nazicht van zijn registratieschijven gaf hij toe dat hij zwartwerk leverde. De Poolse chauffeur kon de opgelegde en onmiddellijk te innen boete van 2500 EURO niet betalen en werd meegenomen naar het politiekantoor voor ondervraging.

De Poolse chauffeur legde in zijn verklaring een interessante getuigenis af. Hij werkte zonder arbeidsvergunning en zonder contract. De tewerkstelling gebeurde door bemiddeling van een Poolse kennis. De registratieschijven moesten op aanraden van de baas na de rit in de vuilbak gesmeten worden. Hij deed ritten van 1900 km zonder wettelijke onderbrekingen en sliep gemiddeld slechts 4 uur per nacht. Voor zijn prestaties verdiende hij 40 EURO per dag, ongeacht de gepresterde uren of afgelegde kilometers. Hij moest 7 weken in zijn trekker verblijven. Voor de hygiëne ging hij naar de tankstations langs de autostrade. Na verloop van deze 7 weken keerde hij voor 2 weken terug naar Polen. Een GSM werd hem aangeboden door zijn baas zodat hij steeds kon opgeroepen worden en indien nodig zo snel mogelijk de bestemming, waar de arbeid diende te gebeuren, kon bereiken. Er werd niet gevraagd of hij al dan niet onderbreking en rust genomen heeft. Hij deinsde ervoor terug om verklaringen af te leggen omwille van zijn werk. Hij verwees naar het gevaar van repercussies en was de mening toegedaan dat zijn baas niet te vatten was aangezien de maatschappelijke zetel van zijn transportfirma in Duitsland gevestigd was. De verkeerspolitie nam contact op met de Federale Politie met de vraag wat te doen met het slachtoffer. De Federale Politie verwees hem naar de referentiemagistraat mensenhandel van Brussel, die op zijn beurt het dossier overmaakte aan de Arbeidsauditeur van Brussel wegens de materie van sociale wetgeving in dit dossier. De Arbeidsauditeur stuurde de politie naar het parket waar de verdachte woont. Deze parketmagistraat verzocht de arbeidsauditeur om het proces-verbaal over te maken en de registratieschijven in beslag te nemen. Na het betalen van de boete gaf ze de instructie het voertuig vrij te geven. Met het slachtoffer gebeurde uiteindelijk niets, wat nogmaals wijst op het probleem van slachtofferdetectie en -behandeling bij situaties van economische exploitatie.

In één geval werd het loon van een Poolse chauffeur ingehouden, wat door het IAO als één van de zes mogelijke indicatoren van gedwongen arbeid kan aanzien worden. Een Poolse chauffeur had een ongeval in Engeland in het voorjaar 2003 waarvoor de politie van Engeland hem in hechtenis genomen had. Uit de loonafrekening bleek dat het loon van deze chauffeur werd ingehouden. De chauffeur moest zelf opdraaien voor alle kosten. Op de loonafrekening stond eveneens dat er inhoudingen zouden gebeuren op toekomstige lonen zolang de kosten van het ongeval niet volledig terugbetaald waren.

5.1.3 ONDERZOEKSRAPPORT SOCIALE INSPECTIE VISEERT OOK OPDRACHTGEVERS

In het onderzoeksrapport van de sociale inspectie werd melding gemaakt van een grootscheepse fraude, waarbij de betrokken transportfirma vrachtwagens inhuurde bij een Duitse firma en deze bemande met chauffeurs van allerhande nationaliteiten en ze vervolgens doorverhuurde aan expeditiebedrijven. De sociale inspectie had eveneens oog voor de rol van de klanten in deze constructie. Volgens het rapport varieerde de normale marktprijs voor een opdracht tussen 1 EURO en 1,25 EURO. De opdrachtgevers van de betrokken transportfirma moesten slechts 0,78 EURO betalen, wat beduidend onder de marktprijs lag. De zaakvoerder regelde zijn facturen uitsluitend in baar geld of met cheque. Zulke grote bedragen in cash treft men enkel in criminele milieus, aldus de sociale inspectie. De opdrachtgevers konden door de fraude van de transportfirma winsten realiseren, die op reguliere wijze niet geboekt kunnen worden. De sociale inspectie stelde uitdrukkelijk in haar onderzoeksrapport de vraag of de opdrachtgevers (de klanten) niet als mededader of medeplichtige konden vervolgd worden.

Opmerkelijk was de reactie van de Belgische ondernemer, toen hem bij zijn laatste ondervraging door de speurders gevraagd werd of hij nog iets wenste toe te voegen aan zijn verklaring: "Ik zet alle transportactiviteiten stop. Ik verneem nogmaals van u dat alle chauffeurs die werden tewerkgesteld door mijn firma in Duitsland in feite in België sociaal verzekerd hadden moeten worden als werknemer. Ik zie echter geen mogelijkheid om de prestaties van deze chauffeurs te regulariseren en de sociale bijdrage in België te betalen."

5.2. CASE 'MARINE CRUISING'

In dit geval van de renovatie van een luxejacht werd door een Belgische multimiljonair een frauduleuze bedrijvenconstructie opgezet in de vorm van een postbusfirma naar Portugees recht. Deze postbus firma is verweven met een uitgebreid netwerk van onderaannemers, waarvan de meeste bonafide zijn. Dit netwerk omspannt 180 firma's, inclusief subcontracten, waarvan 20 buitenlandse ondernemingen en met een omzet van een half miljard BEF.

Hierbij werd een systeem uitgedacht om de werken zo goedkoop mogelijk te laten uitvoeren door illegale vreemde arbeidskrachten en kan als een vorm van delokalisatie met de toenmalige EU uitbreidingslanden beschouwd worden. Zoals reeds herhaaldelijk aangegeven mensonwaardige huisvestingsomstandigheden in loodsden, een te laag loon en zware inbreuken op de sociale wetgeving behoren tot de emblematische kenmerken van mensenhandel als economische uitbuiting. Het herkomstland Litouwen speelde hierop in om via lokale interim bureaus met advertenties in tijdschriften Litouwse arbeidsmigranten te werven. Dit interim bureau had een joint venture opgezet met één van de Belgische malafide firma's waarvan de directeur de selectie van de Litouwse arbeiders doorvoerde.

In deze case was er een optimale samenwerking tussen de politiediensten en sociale inspectie maar bleven de slachtoffers wel in de kou staan. Ze werden ondervraagd op basis van gestandaardiseerde

vragenlijsten maar de slachtoffers kwamen niet in aanmerking voor het statuut slachtoffer mensenhandel.

5.2.1 Contact name sociale inspectie

In september 2000 ging de politie in de haven van Brugge aan boord van een oud luxejacht, dat met Portugese vlag vaarde. Het schip was in 1997 vanuit Marseille in België aangekomen en ondertussen volledig ontmanteld tot op het scheepsgeraamte.

Bij controle van de bemanningslijst kwam aan het licht dat geen melding werd gemaakt van een kapitein of een officier. Hierna werd het opportuun geacht om een doorgedreven controle uit te voeren in samenwerking met de Sociale Inspectie.

Hierbij werd verder vastgesteld dat:

- de 28 Litouwse bemanningsleden geen zeemannen maar gespecialiseerde arbeidskrachten waren.
- deze personen niet aan boord van het schip verbleven, maar wel in een loods op het vasteland. In deze loods die tot woongelegenheden omgebouwd werd, bleken de Litouwse arbeiders in vooroorlogse omstandigheden te verblijven.
- deze arbeiders hun opdrachten kregen van Belgische onderdanen.

Deze vaststellingen leidden tot het vermoeden van een mogelijke constructie om de Belgische sociale zekerheid te omzeilen, waarna beslist werd een grootschalige gecoördineerde actie te ondernemen met de Sociale Inspectie.

Tevens werd contact gelegd met de Rijkscommissaris van Volksgezondheid voor de nodige controles omtrent de leefomstandigheden van de Litouwse arbeiders. Uit getuigenissen van de arbeiders bleek dat er daarvoor 's nachts grote hoeveelheden asbest afgevoerd werden. Vermits het schip vijftig jaar oud was en daardoor bekledingen en isolaties asbest bevatten, leidden de speurders hiervan af dat er reeds vele containers met asbest afgevoerd werden.

Een maand of zo later vond de gecoördineerde controleactie op het gebied van het bedrijf plaats. Aan de actie namen verschillende diensten deel: rijkswacht, Sociale Inspectie, Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ), scheepvaartpolitie, de milieu inspectiediensten en de gerechtelijke politie. Alle aanwezige personen werden samengebracht in de loods waar ze door personeel van de Sociale Inspectie geselecteerd werden. Alle arbeiders verdacht van illegale arbeid werden in de loods opgehouden. In totaal werden 35 illegale arbeiders aangetroffen waaronder 34 Litouwers en één Oekraïner. Deze personen werden door de Sociale Inspectie aan de rijkswacht overgedragen en met de bus naar de rijkswachtbrigade Brugge overgebracht.

Op last van het parket werd een rijkswachtploeg naar de woning van de bedrijfsleider gestuurd, die zich vrijwillig met zijn advocaat bij de rijkswachtbrigade aanbood om verhoord te worden. Hij verklaarde dat elke Litouwer een contract kreeg voor een periode van drie maanden. Deze contracten

werden door zijn advocatenbureau van Madeira opgesteld. De naam van zijn advocaten bureau kon hij zich niet herinneren. Hij veronderstelde dat deze contracten werden opgesteld op basis van Portugees recht. Hij ondertekende de contracten zonder ze te lezen.

Na de nodige onderzoeken en verhoren van de illegale arbeiders werd contact opgenomen met de twee ambtenaren van Dienst voor vreemdelingenzaken, die reeds bij de aanvang van de actie betrokken waren. 28 vreemdelingen werden opgesloten met het oog op repatriëring naar hun land. De 7 andere vreemdelingen werden als slachtoffer van mensenhandel verklaard en kregen het bevel het grondgebied te verlaten binnen de 5 dagen.

De illegale arbeiders werden ondervraagd op basis van een gestandaardiseerde vragenlijst, die door rijkswacht, scheepvaartpolitie en Sociale Inspectie gezamenlijk opgesteld werd. Er werden vragen gesteld over hun werkactiviteiten in België, de behandeling van afvalstoffen zoals asbest, hun aankomst en verblijf in België, hun verblijfsdocumenten en de eventuele controle die erop uitgeoefend wordt, de transportmodaliteiten en de selectieprocedure in Litouwen.

De Litouwers werkten op basis van een arbeidscontract met een loon van 160 BEF per dag en verdienden maandelijks 42.000 BEF. Ze waren verplicht tien uren per dag te werken en dit gedurende zes dagen in de week. Werken op zondag was verplicht, zaterdag was de rustdag. De arbeiders vonden het eigenlijk zelf slavenarbeid maar de maandelijks vergoeding was nog altijd een veelvoud van het gemiddelde maandloon in Litouwen. Sommige Litouwse arbeiders voelden zich echter misbruikt omdat hun aanvankelijk een aanzienlijk hogere maandwedde beloofd was.

De illegale arbeiders werden voornamelijk gerekruteerd via een lokaal tewerkstellingsagentschap in Litouwen, dat advertenties had geplaatst in tijdschriften. Eén van de Belgische directeurs ging ter plekke deel nemen aan de selectie van de Litouwse arbeiders. De slachtoffers werden geïnformeerd dat hun werk en verblijf legaal geregeld waren. Ze voelden zich bedrogen. In Litouwen werd het contract afgesloten voor werk op een boot. Diegenen, die het contract mochten ondertekenen moesten wel 500 dollar betalen. Eén van de slachtoffers moest zijn woning in pand geven om die 500 dollar te betalen. Maandelijks droeg hij 100 dollar af voor het verpanden van zijn huis.

De Belgische hoofdverdachte verklaarde dat volgens een woordvoerder van het Litouws consulaat te Brussel deze interim bureaus speciaal in het leven geroepen werden om op een georganiseerde manier Litouwse arbeiders over de ganse wereld uit te sturen. Hieraan voegde hij toe dat de 500 dollar die bij de aanvaarding van een contract betaald moet worden, door de Litouwse overheid als standaard procedure beschouwd wordt. In het dossier werd de licentie die aan het lokale interim bureau door het Litouwse ministerie van arbeid uitgereikt werd, teruggevonden.

Aanvankelijk werden de arbeiders vanuit Litouwen in kleine groepjes met minibus getransporteerd. Nadien werd ook gebruik gemaakt van een vaste trajectreisbus van een toeristische Litouwse firma.

Eén arbeider getuigde dat verschillende collega's op onregelmatige tijdstippen asbestmateriaal moesten verwijderen uit de boot. Soms namen dergelijke activiteiten enkele dagen in beslag, soms enkele weken. Voor het verwijderen van deze asbestmaterialen droegen ze nooit beschermingskledij, enkel hun normale werkkledij.

In situaties van ongevallen, waarbij de betrokkenen niet meer in staat waren om verder te werken, kregen ze geld om op eigen kracht terug te reizen naar Litouwen. De getuige wou geen verdere uitleg geven over het aantal ongevallen uit vrees dat hij hierdoor zijn kansen op werk in de toekomst zou verspelen.

Volgens de speurders werd de Belgische sociale zekerheid volledig ontdoken, zo ook alle controles. Er werd tegelijkertijd onrechtmatig gebruik gemaakt van de Belgische kennis en toelevering. Door misbruik te maken van de Portugese vlag, waarvan de vlaggenbrief intussen vervallen was, werd de Belgische wetgeving omzeild. De scheepsherstellers konden niet als bemanningsleden beschouwd worden, mede doordat ze op wal verbleven. De werkgever diende voor de activiteit op Belgisch grondgebied arbeidsvergunningen aangevraagd te hebben en de scheepsherstellers dienden in het bezit te zijn van een arbeidskaart.

De speurders besloten dat de Belgische hoofdverdachte als verantwoordelijke op de hoogte was van de Portugese firma, de rechtmatige eigenaar van het schip. De Portugese ambassade deelde ondertussen mee dat de vlaggenbrief van het schip, die op het eiland Madeira aangevraagd werd, niet beantwoordde aan de Portugese regelgeving. De Litouwse werknemers ressorteren bijgevolg onder de Belgische wetgeving.

Volgens het onderzoek hebben minstens 67 Litouwse onderdanen op of rond de boot gewerkt. In totaal hebben de Litouwers 9.705 dagen in België verbleven. Op basis van een zesdagen week met een regime van tien werkuren per dag kan vastgesteld worden dat ze 8.318 dagen en in totaal 83.180 uren gewerkt hebben.

Tot 1999 waren ook verschillende Griekse illegale arbeiders werkzaam maar volgens een verklaring van één betrokkene werden die vervangen door Litouwers omdat ze te duur werden. Dit lijkt een treffend voorbeeld te zijn van delokalisatie binnen Europa.

Uit de interne bedrijfsdocumenten, die bij de huiszoeking aangeslagen werden, bleek dat de opdrachtgevers nauwgezet de arbeidskosten van het buitenlandse personeel hadden afgewogen tegenover die van de Belgen. Voor een Belg werden loonkosten ingeschreven van 25 EURO, voor een Litouwer 5 EURO per uur. Voor de Litouwers daalde het uiteindelijk tot 4 EURO per uur.

In andere interne bedrijfsdocumenten werden denkpistes opgetekend over het opzetten van constructies, zelfs met een samenwerkingsproject met de Vlaamse overheid. Het document met de hoofdding 'procedure om Litouwers naar België te laten komen' bevatte volgende informatie:

"volgorde:

- Een Litouwse specialist of meerdere specialisten komen naar België om vast te stellen dat mensen uit Litouwen nodig zijn in België.
- Deze specialisten stellen een rapport op naar de Litouwse regering, waarin duidelijk wordt beklemtoond dat Litouwse mensen nodig zijn in België.
- De Vlaamse regering zorgt dan voor visa en arbeidsvergunningen voor deze mensen. Volledig vrij spel!

- Litouwse arbeiders werken voor ons
- Dit systeem past in een programmawet dat geldig is voor 5 jaar met een tweejaarlijkse evaluatie.
- Commissievoorzitter: De specialisten komen op kosten van de Litouwse regering naar België, de verblijfskosten van de Litouwse arbeiders zijn voor ons."

Er moet wel aan toegevoegd worden dat het bij een denkpiste gebleven is en nooit gerealiseerd werd.

Uit het dossier bleek dat sommige Litouwse werknemers niet alleen op het schip maar daarenboven ook in het kasteel van de Belgische hoofdverdachte gewerkt hebben. Dit maakt nu het onderwerp uit van een parallel gerechtelijk onderzoek.

Deze beide projecten bleken nauw met elkaar verbonden te zijn. In de boekhouding van de betrokken firma stonden verwijzingen zowel naar werken aan het kasteel als aan de boot.

In dit dossier werden dezelfde constructies aangetroffen. In het kasteeldossier werd vooral gebruik gemaakt van de firma X van de directeur, die naar het interim kantoor in Litouwen was afgereisd om de Litouwse arbeiders te selecteren en op die wijze de eigenlijke baas af te schermen. Een bevriende firma adviseerde hen om door middel van voorwendsels een visum te aan te vragen voor de Litouwse arbeidskrachten. Uitnodigingen werden gestuurd naar de Franse ambassade in Litouwen, waarin stond dat de firma X de geciteerde personen heeft uitgenodigd om kastelen in Vlaanderen, België en het noorden van Frankrijk te bezoeken. Tevens werd vermeld dat de bedrijvigheden van firma X zich situeerden in de restauratie van kastelen, parken en oude industriële gebouwen en dat ze daar inlichtingen wensten in te winnen van specialisten uit Litouwen. De geciteerde mensen waren Litouwse arbeidskrachten, die in Litouwen gerekruteerd werden.

5.3. KNELPUNTEN: GEVOLGEN VOOR SLACHTOFFERS

Het proces onderaanneming speelt een belangrijke rol in de tewerkstelling van slachtoffers van economische exploitatie. Voor werkgevers is het een interessante optie. Het systeem van uitbesteding geeft de mogelijkheid om snel werknemers met een bepaalde vaardigheid te rekruteren – tegen een concurrentiele prijs weliswaar. Kostenbesparing is de hoofdmotivatie. Een tweede reden heeft te maken met de verantwoordelijkheid voor de werknemers. Die kan makkelijk afgewenteld worden op onderaannemers. Hoe langer de keten van onderaannemers, hoe groter het gevaar op informaliteit en uitbuiting.

Economische exploitatie is een complex gegeven en soms moeilijk te detecteren, te identificeren en te analyseren. Menige gevallen van economische uitbuiting gaan dan ook onopgemerkt voorbij. Vaak worden slachtoffers bestempeld als zwartwerkers of illegale migranten. Dit alles maakt het niet altijd eenvoudig om economische uitbuiting te identificeren.

De detectie van slachtoffers verloopt echter zeer moeilijk. De slachtoffers zijn zelf niet altijd bereid zijn om mee te werken. Bovendien leert de praktijk dat de slachtoffers niet vaak geneigd om hun verhaal toe te vertrouwen aan sociale inspecteurs^{xvi}. Dit is een belangrijke reden. Bovendien zijn de

bevoegde instanties er zich evenmin altijd van bewust dat ze te maken hebben met gevallen van mensenhandel.

Nochtans is aandacht voor slachtoffers onontbeerlijk voor een effectieve strijd tegen de mensenhandel. De slachtofferverklaringen zijn belangrijk in het kader van dadervervolging, analyse van de evolutie, het geweld en de dreigpatronen. Momenteel staat het slachtofferstatuut wel onder druk van een aantal op til staande wijzigingen.

5.3.1. De op til zijnde wijzigingen

Momenteel bestaat er een specifiek beschermingstatuut voor slachtoffers van mensenhandel. Daarvoor moeten de slachtoffers aan drie voorwaarden voldoen: het milieu van exploitatie verlaten, de begeleiding door een gespecialiseerd centrum aanvaarden en meewerken met de gerechtelijke overheid, m.a.w. verklaringen afleggen of klacht indienen tegen de perso(o)n(nen) die hem/haar uitgebuit hebben. Als aan deze voorwaarden voldaan wordt, kan het slachtoffer van een tijdelijk verblijfstitel genieten. De verlenging van deze verblijfstitel is afhankelijk van de evolutie van de gerechtelijke procedure. Als het dossier naar de rechtbank doorverwezen wordt, kan het slachtoffer van een definitieve verblijfstitel genieten.

Gevolgen naar aanleiding van de in werking treding van de wet van 10 augustus 2005

Sinds 12 september 2005 is een nieuwe wet in voege getreden waardoor de wetsbepalingen inzake mensenhandel zijn aangepast^{xvii}. Eén van de nieuwigheden van deze wet is om voortaan een duidelijk onderscheid te maken tussen “mensenhandel” en “mensensmokkel”. De mensenhandel (uitbuiting van een persoon) is terug te vinden in artikel 433 quinquies van het strafwetboek en de mensensmokkel (hulp bij illegale migratie om winst te verwezenlijken) in artikel 77bis van de wet van 15 december 1980.

Zo wordt, inzake tewerkstelling, voortaan eveneens als mensenhandel beschouwd het aanwerven, het vervoer, de overbrenging, de huisvesting, de opvang van een persoon, de wisseling of de overdracht van de controle over hem teneinde deze te werk te stellen of deze tewerkstelling mogelijk te maken in omstandigheden die strijdig zijn met de menselijke waardigheid. Het begrip menselijke waardigheid is juridisch niet goed afgelijnd en er is een gefundeerde vrees dat er in praktijk uiteenlopende interpretaties zullen opduiken (zie verslag mensenhandel, november 2005). Daarnaast blijft dit onderscheid niet zonder gevolgen voor het statuut van de slachtoffers.

Inderdaad, onder de vroegere wet (wet van 13 april 1995) konden zowel de mensenhandel als de mensensmokkel vervolgd worden op basis van hetzelfde artikel, met name artikel 77bis van de wet van 15 december 1980 wat in de praktijk vaak voorkwam. Daaruit volgde dat de slachtoffers van smokkel die met de gerechtelijke instanties samenwerkten en wensten gebruik te maken van de begeleiding van een gespecialiseerd opvangcentrum eveneens aanspraak konden maken op het “verblijfsstatuut slachtoffer”. Welnu, het is niet zeker dat in de toekomst deze mensen van dit statuut kunnen gebruik maken, temeer daar een Europese richtlijn inzake het verblijfsstatuut eerstdaags in Belgisch recht moet omgezet worden.

Transpositie van richtlijn 2004/81/ER van de Raad van 29 april 2004, betreffende het verblijfsdocument afgeleverd aan onderdanen van derde landen die slachtoffers zijn van mensenhandel of die voorwerp waren van hulp voor illegale migratie en die met de bevoegde instanties samenwerken (J.O., L., 6 augustus 2004, p. 19).

Deze richtlijn, waarvan de omzetting als termijn 6 augustus 2006 meekreeg, voorziet dat de Lidstaten onder bepaalde voorwaarden een verblijfstitel *moeten* toekennen aan slachtoffers mensenhandel die geen onderdaan zijn van een EU lidstaat. Daarnaast *mogen* de lidstaten tevens beslissen om deze verblijfstitel toe te kennen aan dezelfde bestemmingen die voorwerp uitmaakten van hulp bij illegale migratie.

Concreet voorziet deze richtlijn onder meer in het verplicht verschaffen van informatie aan het slachtoffer betreffende het bestaan en de inhoud van het in voege zijnde beschermingssysteem. Ze voorziet de verplichting om aan de vermoedelijke slachtoffers een bedenktijd toe te kennen (te bepalen door de nationale wetgeving). Ze bepaalt eveneens de procedure en de voorwaarden tot afgifte, verlenging en intrekking van voorlopige verblijfstitels en de behandeling van hun gerechtigden. Daarenboven krijgen de onderdanen van de betrokken derde landen gewaarborgde toegang tot sociale programma's en projecten. Voor wat betreft de toegang tot de arbeidsmarkt bepalen de Lidstaten zelf de spelregels.

De richtlijn voorziet evenwel expliciet dat de Lidstaten een gunstiger systeem kunnen invoeren of behouden.

Een voorontwerp van wet ter transpositie van deze richtlijn werd aangenomen in Ministerraad van 23 december 2005. Dit voorontwerp van wet, zoals aangenomen, roept evenwel een aantal vragen op en vormt een serieuze achteruitgang ten aanzien van het systeem dat thans in voege is.

Inderdaad het voorontwerp beperkt de bescherming tot de slachtoffers mensenhandel waarvan sprake in artikel 433 quinquies van het strafwetboek. De slachtoffers van smokkel, die voorheen eveneens konden aanspraak maken op deze bescherming, zouden dit in de toekomst niet meer kunnen doen wat bijzonder nadelig is.

Een andere moeilijkheid situeert zich op het niveau van de voorwaarden tot toekenning van een verblijfstitel. Het voorontwerp transposeert nauwgezet de Europese richtlijn maar daardoor wordt een risico tot instrumentalisatie van de slachtoffers ingebouwd in die zin dat één van de voorwaarden tot toekenning of vernieuwing van de verblijfstitel bestaat in het nut van de aanwezigheid van het slachtoffer op het grondgebied voor het gerechtelijk onderzoek.

De vraag over welke personen aanspraak kunnen maken op dit verblijfsstatuut dient eveneens gesteld te worden. De richtlijn viseert "onderdanen van derde landen" doch het voorontwerp van wet is niet zo duidelijk en lijkt op verschillende plaatsen de vreemdeling te viseren, dit betekent volgens de bewoordingen van artikel 1 van de wet van 15 december 1980 "elke persoon die niet het bewijs levert van zijn Belgische nationaliteit". Als deze lezing correct is dan zouden vreemdelingen en onderdanen van een EU lidstaat kunnen beschermd worden en gebruik maken van het speciaal statuut. Dit lijkt een correcte invulling. In het jaarrapport van het Federaal Comité tegen zwartwerk en sociale fraude kan

vastgesteld worden dat onderdanen uit de 8 nieuwe EU lidstaten (en Polen in het bijzonder) nog illegaal te werk gesteld worden . Hieronder kunnen zich eventueel slachtoffers van mensenhandel bevinden.

6. SITUATIE IN ANDERE EU LANDEN: VERENIGD KONINKRIJK EN DUITSLAND

Zoals eerder aangegeven werd voor 8 van de 10 nieuwe lidstaten een maximale overgangperiode van 7 jaren overeengekomen. De maatregelen, die door de 15 oude lidstaten genomen werden, zijn divergent. Het Verenigd Koninkrijk, Ierland en Zweden laten het vrij verkeer van personen toe, terwijl de andere landen een meer afwachtende houding aannemen en geopteerd hebben voor een eerste transitieperiode van 2 jaar. Onderscheid dient gemaakt te worden tussen het Verenigd Koninkrijk en Ierland enerzijds en Zweden anderzijds. In de eerste twee landen hebben de werknemers uit de 8 nieuwe lidstaten (bijna) geen recht op sociale zekerheid, terwijl Zweden het model van gelijke behandeling onderschrijft.

De situatie van werknemers uit de nieuwe lidstaten in Nederland werd reeds zijdelings behandeld. Ondanks de voorkeur van het Kabinet Kok voor een openstelling van het vrij verkeer voor de onderdanen uit de nieuwe lidstaten, besliste het Kabinet niettemin het tegendeel: een transitieperiode, zij het onder bepaalde voorwaarden. Werkgevers moesten dus nog steeds een tewerkstellingsvergunning aanvragen zoals voorzien in de Wet Arbeid Vreemdelingen – inclusief arbeidsmarkttoets. Voor vacatures die moeilijk opvulbaar zijn, is rekrutering wel mogelijk zonder arbeidsmarkttoets. Voor deze functies is er een versnelde procedure voorzien. Aflevering van de tewerkstellingsvergunning kon in één week, i.p.v. de gebruikelijke vijf weken. In totaal mogen er tijdens de overgangperiode 22.000 arbeiders aangenomen worden per jaar. In 2005 werd deze quota niet overschreden.

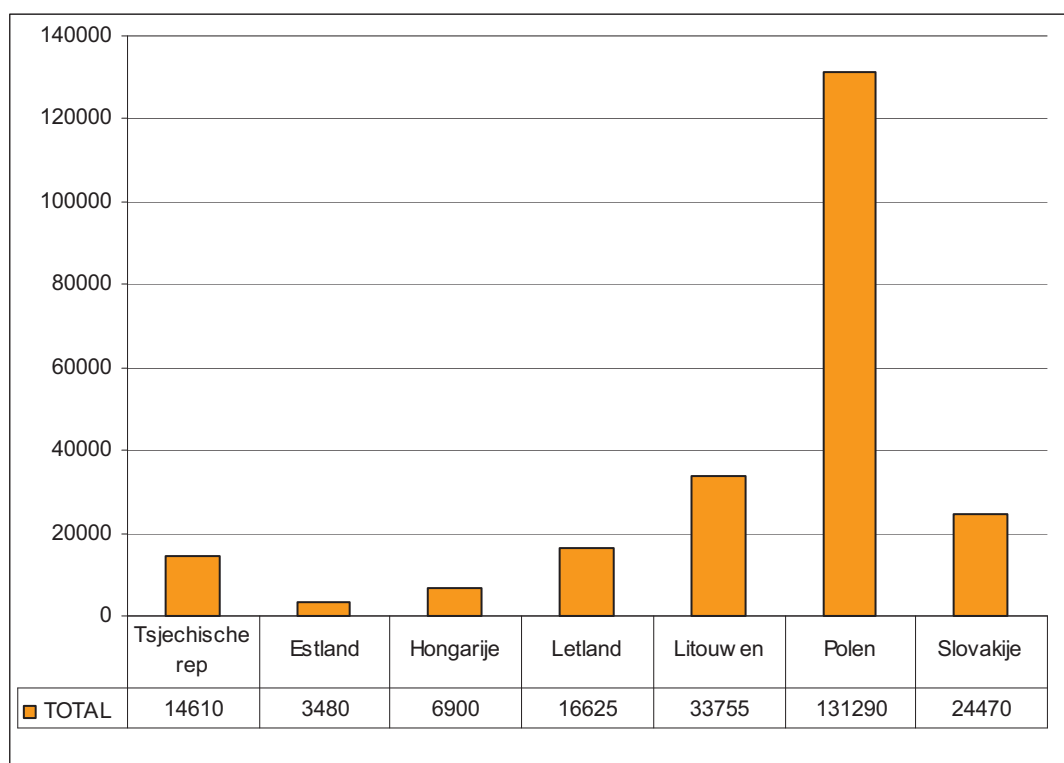
Om verdere inzichten te verwerven in de impact van migraties uit de 8 nieuwe lidstaten lijkt het aangewezen de positie en de toestand van het Verenigd Koninkrijk te bespreken. Aandacht gaat ook naar Duitsland, die omwille van nabijheid en historische banden een aantrekking vormen voor migranten uit de 8 nieuwe lidstaten en Polen in het bijzonder.

6.1. Het Verenigd Koninkrijk: krapte op de arbeidsmarkt

Ondanks de negatieve berichtgeving in de Britse pers over migratie uit Centraal- en Oost- Europa in de aanloop van de uitbreiding – er brak o.a. een visumschandaal uit, en er circuleerden berichten over oneigenlijk gebruik van het ‘welfare system’-, beslist de Britse overheid niettemin om de arbeidsmarkt open te stellen voor werknemers uit de nieuwe lidstaten. Naast politieke motieven – het Verenigd

Koninkrijk was uitdrukkelijk voorstander van de laatste uitbreiding van de Europese Unie - liggen economische overwegingen aan de grondslag hiervan. De economie van het Verenigd Koninkrijk kende de laatste jaren een sterke groei, met aanzienlijke tekorten op de arbeidsmarkt tot gevolg. In 2003 werden er 679.000 niet ingevulde vacatures geregistreerd, zowel aan de bovenkant als aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Om die tekorten op te vullen werden verschillende arbeidsmigratieprogramma's ontwikkeld, zowel gericht op ongeschoolde als geschoolde arbeid. Een voorbeeld is: het Highly Skilled Migrant Programme, een puntensysteem dat zich richt op hoogopgeleiden. Arbeiders uit de nieuwe lidstaten konden naar het Verenigd Koninkrijk migreren in het kader van het Workers Registration Scheme.

Grafiek 15: Work registration programme: verdeling per nationaliteit



Bron: Home Office

In tegenstelling tot het initiële voorstel om de arbeidsmarkt te ontsluiten onmiddellijk na de toetreding zijn er bepaalde beperkende maatregelen ingesteld in de vrije toegang tot de arbeidsmarkt. Onder het registratiestelsel voor werknemers, het reeds vermelde *Workers Registration Scheme*, dient ieder migrant uit de 8 nieuwe lidstaten zich in te schrijven. Werkvergunningen zijn slechts geldig voor een jaar. In geval van werkloosheid wordt de verblijfsvergunning ingetrokken. Toegang tot sociale zekerheid is zeer minimaal – o.a. om oneigenlijk gebruik te voorkomen.

De Britse Ministerie van Binnenlandse zaken (*the Home Office*) heeft in samenwerking met andere publieke instellingen een monitoring rapport uitgebracht op 23 augustus 2005 (*Accession Monitoring Report-May 2004-June 2005*). Het rapport kwam tot de volgende bevindingen. In de periode tussen 1 mei 2004 tot 30 juni 2005 waren er in totaal 232.000 aanvragen voor het registratiestelsel voor

werknemers, waarvan meer dan 30% zich reeds in het Verenigd Koninkrijk gevestigd heeft voor 1 mei 2004.

De belangrijkste nationaliteiten in dalende orde zijn de Polen (57%), gevolgd door Litouwers (15%) en Slowaken (11%).

De meeste werknemers zijn jong en single. 82% bevindt zich in de leeftijdscategorie tussen 18 en 34. 95% van de geregistreerde werknemers heeft geen kinderen, waar ze voor moesten zorgen. Slechts twee 2% had kinderen jonger dan 17. De man-vrouw verhouding is 57:43.

De onderdanen van de toetredingslanden zijn tewerkgesteld in knelpuntsectoren zoals administratie, zakelijk beheer, hotelwezen, horeca, landbouw, verwerkende industrie en voeding, vis en vleesbehandeling. Ze zijn ook actief in publieke diensten in de verschillende regio's overal in het land. Tussen juli 2004 en juni 2005 werden meer dan 3.000 onderdanen van de 8 nieuwe lidstaten geregistreerd als bestuurder van bus, vrachtwagen of trein en meer dan 5.500 als zorgverstrekkers. Voorts waren er in dezelfde periode 560 lesgevers, onderzoekers en assistenten, 290 tandartsen en meer dan 300 huisartsen, ziekenhuisartsen, verpleegsters en specialisten. Meer dan een vijfde van alle aanvragers hebben zich in Londen gevestigd. Het leeuwenaandeel werkte voltijds (97%) en meer dan 99% van alle aanvragen voor een nationaal verzekeringsnummer ingediend door onderdanen van de toetredingslanden kadert in de arbeidssfeer. Verder maakten ze geen of nauwelijks gebruik van sociale voorzieningen.

De nieuwe lichte Poolse migranten in het Verenigd Koninkrijk verschilt in grote mate van die van de ingezeten Poolse gemeenschap van émigrés. De nieuwe migranten zijn jong, hoogopgeleid, ambitieus en komen uit een grootstedelijke context. Aangezien de Poolse arbeidsmarkt weinig aantrekkelijk is en hen geen interessante jobs kan aanbieden, wagen ze hun kans in het buitenland. Deze Poolse Yuppies zonder werk hebben een specifieke voorkeur voor het Verenigd Koninkrijk omwille van de overvloedige opportuniteiten op de arbeidsmarkt en het Engels (Kutzma mondelinge communicatie). De hedendaagse flow wordt als 'postmodern' omschreven, "gedreven door consumentisme en sociale promotie in het ontvangend land" (Garapich 2005). Anderen (Jordan 2002) omschrijven de nieuwe Poolse migranten in het Verenigd Koninkrijk als 'post-communistisch', die er niet voor terug deinzin risico's te nemen met een grote ondernemingszin. En ja, ze hebben een 'Amerikaanse mentaliteit', die uitgesproken markt-georiënteerd is. Dit profiel is typerend voor het Verenigd Koninkrijk, niet toepasselijk op andere oude lidstaten zoals Duitsland, Italië en Griekenland (Jordan 2002) of België (Kutzma 2004).

Ook het proces van het formaliseren en het transparant maken van netwerken, die voorheen opereren in de grijze zone van de informele economie als gevolg van de toetreding heeft een grote invloed op het zelfvertrouwen van de Poolse migrant in het Verenigd Koninkrijk. Deze nieuwe ontwikkeling zal deels het stereotiepe beeld van de Poolse 'loodgieter', dat nog steeds prominent aanwezig is in de collectieve verbeelding, verdringen.

Er wordt een algemeen beeld opgehangen dat naast de migranten zelf zowel de Britse overheid als de maatschappij tevreden zijn met de huidige internationale arbeidsregeling voor de onderdanen van de 8 nieuwe lidstaten. Met de maatschappij wordt bedoeld 'belangengroepen, media, onderwijs, de kunstwereld, enz.' (Rifkin 2004). In zijn visie onderscheidt de maatschappij zich van de overheid en de markt. De voorkeur van de Poolse migranten voor het Verenigd Koninkrijk is reeds aangehaald. De

voormalige minister van Binnenlandse Zaken, David Blunkett onderstreepte het succes van het registratiestelsel als middel om illegale migratie te bestrijden. Door dit stelsel verlaten vele werknemers de illegaliteit (www.ind.homeoffice.gov.uk 10/11/04). Op maatschappelijk vlak is er geen vijandigheid jegens deze jonge Poolse en andere werkkrachten. Tussen mei en december hebben de onderdanen van de 8 nieuwe lidstaten *grosso modo* 240 miljoen pond bijgedragen tot de economie van het Verenigd Koninkrijk. Bovendien werken ze in beroepen, die de publieke diensten ondersteunen.

Ondanks het recent verworven legale statuut, het brede maatschappelijke draagvlak en de algemene perceptie van de 'jonge, hoogopgeleide en flexibele' Poolse migrant, dat zijn/haar natuurlijke habitat vindt in de hippe en trendy grootstad van Londen, toch dienen zich op verschillende vlakken acute of potentiële knelpunten aan. Vooreerst zijn velen na een vergeefse zoektocht op de Engelse arbeidsmarkt gedesillusioneerd teruggekeerd naar Polen. Bovendien worden de Poolse werknemers ondanks het legale statuut slachtoffer van uitbuiting op de werkvloer, huisjesmelkerij, seksuele mishandeling en ongelijke behandeling (Hardy and Clark 2005). Menige gevallen van exploitatie op de werkvloer zijn aan het licht gekomen (Lawrence 2005). Ze verdienen soms minder dan het wettelijke minimumloon. Ze werken lange uren, die niet gecompenseerd worden, enz. Huisvesting is een acuut probleem, dat niet alleen buitenlandse maar ook de autochtone laaggeschoolde werknemers treft. De uitbuiting van illegale Poolse arbeiders op de Engelse arbeidsmarkt vormde reeds het voorwerp van een grondige analyse (Jordan en Düvell 2002). Het is geen uitzondering meer dat de woonst van een arbeider op drie uur rijden ligt van de werkplaats. De dure en krappe woningmarkt maakt dat jonge en familieloze werknemers meer in trek zijn bij werkgevers dan mensen met een familie. Op lange termijn is deze situatie niet houdbaar op praktisch en ethische basis. De feminisering van de Poolse migratie zorgt voor bijkomende problemen zoals seksuele intimidatie en mishandeling, vooral in de sector van zorg en huishoudwerk. In het algemeen zijn Polen minder onderhevig aan racisme en vreemdelingenhaat dan andere meer zichtbare etnische minderheden. Een uitzondering hierop is Noord-Ierland, waar vreemdelingenhaat heerst. Recent was er aanval met petroleumbommen op een woonhuis met Poolse en andere arbeiders.

6.2. Duitsland: speciale programma's voor Poolse migranten

Sinds het einde van de jaren 80 heeft Duitsland *de facto* het gastarbeidersregime heringevoerd. Dit is te verklaren door de sterke Duitse economie in die periode, waardoor arbeidstekorten ontstonden in bepaalde sectoren. Om de illegale toestroom naar deze sectoren een halt toe te roepen werden bilaterale akkoorden gesloten met aangrenzende landen uit Midden en Oost Europa met duidelijke regels betreffende de tijdelijkheid van de migratie. Dit proces van substitutie, waarbij goedkope vreemde werkkrachten de arbeid van laaggeschoolde jonge Duitsers vervangen, kon rekenen op bijval van alle maatschappelijke actoren omdat het geleid heeft tot 'collectieve sociale promotie' van alle betrokkenen: de jongeren, die door de vrijgekomen tijd de kans krijgen zich te herscholen, de vreemde arbeiders, die een relatief hoge loon ontvangen.

Er zijn in totaal 4 tijdelijke arbeidsregimes: projectgebonden arbeid, seizoensarbeid, pendelarbeid en het green-card systeem.

In het kader van de projectgebonden arbeid werden tussen 1989 en 1993 samenwerkingsakkoorden afgesloten met Polen, Slowakije, Hongarije, Bulgarije, Slovenië, Kroatië, Bosnië-Herzegovina. Concreet gaat het om volgende situatie. Een buitenlands bedrijf sluit een werkovereenkomst met een

Duitse firma voor de uitvoering van een welbepaald project. Het buitenlandse bedrijf werkt in onderaanneming voor de Duitse firma met een contingent van werkkrachten uit eigen land. Het samenwerkingsakkoord dient als raamkader voor de arbeids- en verblijfsvoorwaarden van deze arbeiders. In 1992 hebben in totaal 95.000 kandidaat-werknemers zich ingeschreven voor dit programma. Het aantal is gedaald tot 44.000 in 2000.

Het aantal seizoenarbeiders vertoont sinds de aanvang van de jaren 90 een gestage groei. In 1999 vonden 225.000 seizoenarbeiders uit Roemenië, Slowakije, Hongarije, Kroatië en Bulgarije hun weg naar Duitsland. In 2000 bedroeg het aantal 264.000. In 2003 stijgt het aantal Poolse seizoenarbeiders tot 302.000 (Kepinska 2004).

Ten derde bestaat er ook pendelarbeid tussen Duitsland enerzijds en Tsjechië en Polen anderzijds. Dit regime voorziet dat inwoners van Polen en Tsjechië mogen werken in regio's binnen een straal van 50 km van de Duitse oostgrens. Bovendien hebben ze ook recht op verblijf in Duitsland gedurende 2 dagen per week.

Tenslotte heeft het green-card initiatief voor hoogopgeleiden de meeste aandacht gekregen in de media. Er is een levendig politiek en maatschappelijk debat over arbeidsmigratie op gang gekomen. Dit systeem pleit openlijk voor migratie en maakt korte metten met het paradigma van de migratiestop. Het green card initiatief ondersteunt op expliciete wijze de stelling dat meer migratie, maar in de vorm van geregleerde en selectieve wijze noodzakelijk is om de welvaart van Duitsland op langere termijn te vrijwaren.

Het green card systeem is in voege gekomen op 1 augustus 2000. Tussen deze introductiedatum en eind april 2001 werken in het kader van dit initiatief ongeveer 7.000 niet EU burgers als IT specialisten in Duitsland. Het leeuwenaandeel van deze specialisten bestaat uit mannen en heeft een uitgesproken voorkeur voor West Duitsland. Geografisch vestigen ze zich voornamelijk in de drie agglomeraties van München, Frankfurt en Bonn-Keulen. De geanticiperde toeloop van IT specialisten, en vooral uit Indië bleef uit. Vele Indiërs verkiezen te migreren naar de VS, waar een gelijkaardig immigratieprogramma voor hoogopgeleiden bestaat (op basis van de H1-B visa). Dit laatste programma trekt voornamelijk Indiërs aan, die 40% uitmaken van de totale groep.

Het politiek en maatschappelijk debat naar aanleiding van het green card initiatief heeft geleid tot het ontwerp en goedkeuring van de migratiewet van juni/juli 2004 en die in voege kwam op 1 januari 2005. Deze wet voorziet: a) permanente migratie van een quotum hooggeschoolden en hun gezinnen op basis van een puntensysteem, bepaald door criteria zoals leeftijd, opleiding, professionele vaardigheden, kennis van de Duitse taal, enz.; b) tijdelijke verblijfsvergunningen voor geschoolden om tijdelijke tekorten op de arbeidsmarkt in te vullen en c) werkvergunningen van 1 jaar voor bepaalde afgestudeerden van Duitse universiteiten.

Duitsland heeft bij de aanvang de EU uitbreiding gesteund. Deze steun belet niet dat ook Duitsland overgangsmaatregelen getroffen heeft inzake vrij verkeer van werknemers uit de EU-8. Desondanks blijft Duitsland een belangrijke bestemming van Poolse inwijking. Tussen 1980-1990 zijn meer dan 1,3 miljoen Polen gemigreerd naar Duitsland, waarvan 800.000 Polen van Duitse afkomst, de *Aussiedlers* (Warchol-Schlottmann 2005). Sommigen (Oezcan 2005) zijn de mening toegedaan dat omwille van het restrictieve immigratieregime in Duitsland en ook in het nieuwe wettelijk kader van

de immigratiewet, het merendeel van migranten uit de 8 nieuwe lidstaten en derde landen op korte termijn kiest voor de traditionele immigratielanden van de VS, Canada, Australië en Nieuw Zeeland.

BIBLIOGRAFIE

Benoît-, F. (2001) La Cour de Strasbourg et la protection de l'intérêt minoritaire: une avancée décisive sur le plan des principes. *R.T.D.H.*, no. 48.

Bouteiller-Paquet, D. (2002) (red) *La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne: un complément à la Convention de Genève?* Brussel: Bruylant.

Bijak J., Kupiszewski M., Kicinger A. (2004) *International Migration scenario's for 27 European Countries, 2002-2052*. Central European Forum for Migration Research Working Paper. Warschau.

Blanpain, R. (2005) *Vrij verrichten van diensten en het arbeidsrecht. Europese Unie en België*. Brussel: Vanden Broele.

Caestecker, F. (1992) *Vluchtelingenbeleid in de naoorlogse periode*.1992. Brussel: Balans VUB Press.

Caestecker, F. (2005a) (red.) *Huwelijksmigratie, een zaak voor de overheid?* Leuven.Voorburg: Acco.

Caestecker F. (2005b) La dynamique de l'Est vers l'Ouest dans la société industrielle européenne du XXème siècle (19000-1975). In A. Rea (ed.) *les nouvelles migrations de l'Europe de l'Est* (in press).

Carlier, J.Y. (2004) La libre circulation des personnes dans l'Union européenne. Libre circulation des travailleurs, citoyenneté et circulation libre des personnes, in O. De Schutter, en Nihoul, P. (red) *Une constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne*. Brussel: Larcier.

Carlier, J.Y. en Guild, E. (2006) (red) *The Future of Free Movement of Persons in the EU*. Brussel: Bruylant.

Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, (2005) *Conjunctuurverloop in de bouwsector. Algemeen overzicht, recente ontwikkelingen, vooruitzichten op korte termijn*. Brussel.

Chapman, C. (2001) RU, *RTDH.* , nr. 47.

Coene, G. (2005) Als schijn bedriegt? Culturele, juridische en politieke normativiteit inzake huwelijksmigratie. In F. Caestecker (red) *Huwelijksmigratie, een zaak van de overheid?* Leuven, Voorburg: Acco.

De Pauw, F. (2004) EU treedt niet toe tot Polen. *Uitpers*, nr. 55, 5^{de} jaargang, juli-aug. 2004. <http://www.uitpers.be>

De Pauw B. (2005) *Aanduiding van de toepasselijke sociale zekerheidswetgeving bij een internationale tewerkstelling. Een handleiding*. Brussel: Rijksdienst voor Sociale Zekerheid, Dienst Internationale Overeenkomsten.

- Deschamps, L. (2005) De internationalisering van de 'Vlaamse' huwelijksmarkt, een oriënterende schets. In F. Caestecker (red) *Huwelijksmigratie, een zaak van de overheid?* Leuven, Voorburg: Acco.
- Dudley, J., Roughton, M. Fidler, J. en Woollacott, S. (2005) *Control of Immigration: Statistics United Kingdom, 2004. 23.08.05.* National Statistics, Home Office.
- Dustmann, C., Casanova, M. en Fertig, M. Preston, I and Schmidt, C.M. (2003) *The impact of EU enlargement on migration flows.* Home Office Online Report 25/03.
- European Bank for Reconstruction and Development (2004) *Transition Report 2004. Infrastructure.* London.
- European Commission (2001) *High Level Task Force on Skills and Mobility. Final Report.* Brussels: European Commission.
- Europese Commissie (2005). *Economic Forecasts. Autumn 2005.* Brussel.
- EUROSTAT (2005). *Euro-zone unemployment down to 8.4%.* Luxembourg
- Fassman H. (1998) "The Regulation of East-West Migration: Political Measurement in Austria and Germany." In A. Böcker, K. Groenendijk, Havinga T., P.Minderhoud (eds.): *Regulation of Migration. International Experiences.* Amsterdam: Het Spinhuis Publishers.
- Federaal comité ter bestrijding van illegale tewerkstelling en sociale fraude (2005). *Illegale Arbeid, uitbuiting op het werk en mensenhandel. Rapport 2004.* Brussel.
- Fleischmann, J. (2005) Wanted: Polish Workers' *Los Angeles Times*, Oct. 27 2005.
- FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (2005). *L'immigration en Belgique. Effectifs, mouvements et marché du travail.* Brussel
- Foyer (2004) *De Roma van Brussel.* Brussel: Foyer Regionaal integratiecentrum.
- Garapich, M. (2005) *Soldiers and Plumbers. Immigration business and the impact of EU enlargement on Polish migrants.* Paper, voorgedragen op het internationaal congres *New Patterns of East-West Migration in Europe.* Hamburg, 18-19.11.05.
- Gryzmala-Kaslovska A. (2001) A challenge of transition: Polish migrant women in Brussels. *Ethnographica* 1: 46-55.
- Gryzmala-Kaslovska A. (2005) "From Ethnic cooperation to In-group Competition: Undocumented Polish Workers in Brussels.", *Journal of Ethnic and Migration Studies.* 31 (4):
- Gulicova, M.G. (2004) *Marriage migration and the significance of this migration issue in Germany. Country study.* Project: Marriage as immigration gate: the situation of female marriage migrants from third countries in the EU member states. Daphne Programme. European Commission. March 2004.
- Hardy, J. and Clark, N. (2005) *EU Enlargement, workers and migration: Implications for Trade Unions in the UK and Poland.* Paper, gegeven op internationale workshop Global Unions Research

Network 'Trade Unions, Globalization and Development-Strengthening rights and Capabilities of Workers, Novo Hamburgo, Brazilië. Januari 2005.

Haug, S. (2005) *Migration Trends from Central and Eastern Europe*. Paper presented at International Union for the scientific study of population XXXV international population conference.

Hermia, J.-P. en Perrin, N. (2004) *L'implantation des ressortissants européens à Bruxelles: des logiques migratoires originales?*

Home Office, the Department for Work and Pensions, the HM REVENUE & CUSTOMS and the Office of the Deputy Prime Minister (2005) *Accession Monitoring Report, May 2004-June 2005*. 23 aug. 2005.

Iglicka K. (2000) "Mechanisms of migration from Poland before and during the transition period." *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 26 (1)

Iskander, N (2000) Immigrant workers in an irregular situation: the case of the garment industry in Paris and its suburbs. In: *Combating the illegal employment of foreign workers*. Paris:OECD.

Jordan, B. and Düvell, F. (2002) *Irregular Migration, the Dilemmas of Transnational Mobility*, Cheltenham, UK: Edward Elgard.

Journal des tribunaux (2005) Droit européen, la libre circulation des personnes dans l'Union européenne, *JTDE*, maart 2005.

Kaczmarczuyk, P., Okolski M. (2005) *International Migration in Central and eastern Europe – current and future trends*. New York: United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development. Population Division.

Korys, I. (2004). *Volume III. Poland. Dilemmas of a Sending and Receiving Country*. Vienna: International Organization for Migration.

Kupiszewski M. (2005). *Migration in Poland in the period of transition – the adjustment to the labour market change*. PIE Discussion Paper Series. Tokyo.

Kuzma E. (2004) *Les immigrés polonais à Bruxelles. Analyse et description du phénomène*. Brussel: Université Libre de Bruxelles.

Laureys, (2005) *Meesters van het diamand. De Belgische diamantsector tijdens het nazibewind*. Tiel: Uitgeverij Lannoo.

Maes, M. (2003) Het recht van vestiging in Europa-overeenkomsten: recente rechtspraak van het Hof van Justitie, in D. Vanheule, M.-C. Foblets en B. Hubeau (eds) *Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen*. Brugge: die Keure.

Mahnkoph, K. en Gulicova M.G. (2004) *Marriage Migration in Belgium – A Neglected Aspect of Migration. Country Study*. Project: Marriage as Immigration Gate: the Situation of Female Marriage Migrants from Third Countries in the EU Member States. Daphne Programme-European Commission (March 2004).

Martens, A (1973). *25 jaar wegwerparbeiders. Het Belgische Immigratiebeleid na 1945*. Leuven: Onuitgegeven doctoraatsproefschrift.

Martin, P. (2004) *Germany: Managing Migration in the Twenty-First Century* in Wayne A. Cornelius, Takeyuki Tsuda, Philip L. Martin, and James F. Hollifield (eds) *Controlling Immigration: A Global Perspective* Stanford: Stanford University Press/CCIS.

Marx, I., De Maesschalck, B. en Mussche, N. (2002) *De fictie van de migratiestop: Europa's nieuwe arbeidsmigratieregimes. Berichten*. December 2002, UFSIA-Universiteit van Antwerpen: Centrum voor Sociaal Beleid.

Oezcan, V. (2005) *Germany: Immigration in Transition*. www.migrationinformation.org/profiles

Perrin, N. (2005) *Nouvelles sources statistiques sur les migrations internationales*, paper gegeven op seminarie 'ontwikkeling en verbetering van Belgische migratiestatistieken', georganiseerd door Belgisch contactpunt migratie, 6 september 2005. Gegevens van Dienst Vreemdelingenzaken.

Perrin, N. en Rajabaly H. (2003) *Polish Women in Belgium: from immigrant strategies to migration statistics*. "Paper gegeven op de Europese conferentie omtrent bevolking in 2003; Warschau 26-30 augustus.

Pollet, K.(2001) *Naar een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid*, Kamer van Volksvertegenwoordigers. 20 april 2001.

Raes, S. (2000) *Regionalisation in a Globalising World: The Emergence of Clothing Sweatschops in the European Union*, in J. Rath, *Immigrant Business. The Economic, Political and Social Environment*. Houndsmills: MacMillan Press.

Raes, S., Rath, J. et al. (2002) *Amsterdam: Stitched Up*, in J. Rath, *Unravelling the Rag Trade. Immigrant Entrepreneurship in Seven World Cities*. Oxford en New York: Berg

Rea , A. (2003) *Probabilité de mouvement de main d'œuvre* in Studiegroep voor Europese Politiek , *De Aanpassing van het economische besluitvormingsproces aan de gevolgen van de uitbreiding van de Europese Unie*. Brussel.

Repa, J. (2005) *Analysis: Solidarity's Legacy*. 12 augustus 2005. <http://www.news.bbc.co.uk>

Rifkin, J. (2005) *De Europese droom Hoe Europa's visie op de toekomst langzaam maar zeker de Amerikaanse droom overschaduw*. Amsterdam en Antwerpen: Business contact.

Ringelheim, J. (2005) *La Cour européenne des droits de l'homme face à la question tsigane, une protection inachevée*, in A. Simoni, *Stato di diritto e identità Rom*. Torino: l'Harmattan.

Rosenberg, D. (2001) *l'Indifférence du juge européen aux discriminations subies par les Roms*. *RTDH*, nr. 48.

Slimane, L (1995) *L'immigration clandestine. De main d'oeuvre dans la région bruxelloise*. Brussel: Bruylant.

Stola, D. (2005), *What does migration policy respond to? The Evolution of Polish Immigration Policy*. Paper gegeven op Workshop on development of Patterns of Migration in CEE. Prague.

Sociale Inspectie (FOD Sociale Zekerheid). *Jaarverslag MERI 2003. Algemeen Verslag betreffende de werkzaamheden van de cellen MERI (Mensenhandel en Risicosectoren) in 2003 en betreffende de evolutie van de werkzaamheden en vaststellingen in de periode van 1999 tot 2003*. Brussel: Bureau van de Nationaal Coördinator Mensenhandel.

Tanner, A. (2005) *The Roma of Eastern Europe: still searching for inclusion*. Migration Policy Institute. 1 mei 2005. Zie <http://www.migrationpolicy.org>

ter Beek H.M., Mevissen, J.W.M., Mur, J., Pool C. (2005), *Poolshoogte. Onderzoek naar juridische constructies en kostenvoordelen bij het inzetten van Poolse arbeidskrachten in drie sectoren*. Den Haag: Raad voor werk en inkomen

Tratsaert, K. (2004) *Zoek de gelijkenissen, vind de verschillen. Diversiteit en participatie naar nationaliteit op de arbeidsmarkt*. Brussel: Steunpunt Werkgelegenheid, Arbeid en Vorming.

TUC (Trade Union Congress) *Helping Polish workers win a better deal at work*. Monday Oct. 2-05, <http://www.tuc.org.uk/organisation/tuc-10839-f0.cfm>

UNHCR (2004) *Towards a Common European Asylum System*. In *l'Emergence d'une politique européenne de l'asile*. Brussel: Bruylant.

Verschueren, H. (1990) Het arrest Rush Portuguesa: een nieuwe wending aan het vrij verkeer van werknemers in het Europese gemeenschapsrecht. *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*, nr. 1, 3-12.

Verschueren, H. (2004) Het vrij verkeer van personen in de EU en de toetreding van 10 nieuwe lidstaten: een juridisch lappendeken vol gaten. *Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht*. Nr.4: 309-325.

VDAB (2005). *Evaluatie Fruitcel 2005*. Tongeren.

Vermeulen, G. Bucquoye, A. en Cruysberghe, W. (2003) *Internationaal huispersoneel in België*. Universiteit Gent: Institute for International Research on Criminal Policy.

Vlaams Minderhedencentrum (2004) *Gevolgen van de uitbreiding van de Europese Unie op de tewerkstellingsmogelijkheden en de verblijfssituatie van de onderdanen van de nieuwe EU-lidstaten in België*. Zie <http://www.vreemdelingenrecht.be>

Warchol-Schlottmann, M. *Polonia in Germany*. <http://www.ruf.rice.edu>

Ward, K, Coe, N. en Jihns, J. (2005) *The Role of Contemporary Staffing Agencies in facilitating labour mobility in Central and Eastern Europe*. Manchester: University of Manchester.

Williams, A.M. en Balaz, V. (2005) "What Human Capital, Which Migrants? Returned Skilled Migration to Slovakia from the UK", *International Migration Review*, 39(2): 439-468.

Zorlu, A. (1998) Goedkope arbeid als wondermiddel? De rekrutering van personeel in de Turkse confectie-industrie in Amsterdam, in J. Rath en R. Kloosterman (red) *Rijp & groen. Het zelfstandig ondernemerschap van immigranten in Nederland*. Amsterdam: Spinhuis.

EINDNOTEN

-
- ¹ Verschueren, H., Het vrij verkeer van personen in de EU en de toetreding van 10 nieuwe lidstaten: een juridisch lappendeken vol gaten, Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht, 2004, Nr. 4, p. 310.
- 2 Vrij naar Verschueren, H., Het Vrij verkeer van personen in de EU en de toetreding van 10 nieuwe lidstaten: een juridisch lappendeken vol gaten, Tijdschrift voor Vreemdelingenrecht, 2004, Nr. 4, p. 309-324.
- 3 Blanpain, R., Vrij verrichten van diensten en het arbeidsrecht, Europese Unie & België, Vanden Broele, 2005, p. 18.
- 4 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG), nr. 1612/68 en tot intrekking van de Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG
- ⁱⁱ Zie « The Future of Free Movement of Persons in the EU », Carlier J.Y. en Guild E. (Ed), Brussel, Bruylant, 2006 (nog uit te geven).
- ⁱⁱⁱ J.Y. Carlier, « La libre circulation des personnes dans l'Union Européenne. Libre circulation des travailleurs, citoyenneté et circulation libre des personnes », in (Dir.) O. De Schutter en P. Nihoul, Une Constitution pour l'Europe. Réflexions sur les transformations du droit de l'Union européenne, Brussel, Larcier, 2004, p. 143 e.v. .
- ^{iv} Zaken Goudda (1991), Gebhard (1995) en Bosman (1995).
- ^v M. MAES, "Het recht van vestiging in de Europa-Overeenkomsten: Recente Rechtspraak van het Hof van Justitie", in D. VANHEULE, M.-C. FOGLETS en B. HUBEAU (eds), Migratie- en migrantenrecht. Recente ontwikkelingen, 8, Brugge, die Keure, 2003, p.3.
- ^{vi} M. MAES, o.c., p. 5.
- ^{vii} Pollet K., « Naar een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid », Kamer van Volksvertegenwoordigers, 20 april 2001.
- ^{viii} Publicatieblad Nr. C 340 van 10/11/1997 blz. 0103
- ^{ix} UNHCR, Towards a Common European Asylum System, in L'émergence d'une politique européenne de l'asile, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 232.
- ^x Perrin, Nicolas, 2005, Nouvelles sources statistiques sur les migrations internationales, communication au séminaire du point de contact belge du réseau européen sur « l'amélioration et le développement des statistiques migratoires belges », 6 septembre 2005, Données Office des Etrangers
- ^{xi} Tanner A., The Roma of Eastern Europe : Still Searching for Inclusion, Migration Policy Institute, May 1, 2005, beschikbaar op www.migrationpolicy.org.
- ^{xii} De Roma van Brussel, Regionaal Integratiecentrum Foyer Brussel, vzw, Foyer, Red., september 2004, 13-17.
- ^{xiii} Chapman c. RU, R.T.D.H., 2001, n°47, p. 887.
- ^{xiv} F. Benoît-Rohmer, « La Cour de Strasbourg et la protection de l'intérêt minoritaire : une avancée décisive sur le plan des principe », R.T.D.H., 2001, n°48, p. 1004. Zie ook D. Rosenberg, « l'indifférence du juge européen aux discriminations subies par les Roms », RTDH, N°48, 2001, p. 1017.
- ^{xv} D. Bouteiller-Paquet (Dir.), "La protection subsidiaire des réfugiés dans l'Union européenne : un complément à la Convention de Genève?", Brussel, Bruylant, 2002, p. 154.
- ^{xvi} Sociale Inspectie (FOD Sociale Zekerheid). Jaarverslag MERI 2003. Algemeen Verslag betreffende de werkzaamheden van de cellen MERI (Mensenhandel en Risicosectoren) in 2003 en betreffende de evolutie van de werkzaamheden en vaststellingen in de periode van 1999 tot 2003. Bureau van de Nationaal Coördinator Mensenhandel.
- ^{xvii} wet van 10 augustus 2005 [Wet van 10 augustus 2005 tot wijziging van diverse bepalingen met het oog op de versterking van de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel en tegen praktijken van huisjesmelkers](#)

