

## **Er is een keus: reacties op illegale migratie**

Waarom lukt het de Europese Unie niet om te komen tot een gezamenlijke visie op illegale migratie, terwijl migratie met verdergaande eenwording van Europa steeds meer een Europese en steeds minder een nationale kwestie lijkt te zijn?

Deze vraag was aanleiding tot een onderzoek naar de verschillen tussen reacties van ontvangende (immigratie) landen op illegale migratie. Wat hieruit blijkt is dat de keus die in een land gemaakt wordt, afhangt van verschillende factoren, maar dat dit niet zo statisch is als wel eens gesuggereerd wordt: er is een keus.

Voor een vergelijking is gebruik gemaakt van twee landen: Nederland en Spanje. Beide EU lidstaat, beide immigratieland en beide op zoek naar een oplossing voor illegaliteit.

Nederland is van oudsher een immigratieland. Het is één van de kleinere EU landen die aan strikte regels onderhevig is. In de afgelopen jaren heeft een verschuiving plaatsgevonden van een relatief ruimhartig naar een relatief restrictief vreemdelingenbeleid.

Spanje is tot enkele decennia geleden een emigratie- in plaats van een immigratieland geweest. Samen met Italië en Portugal vormt Spanje de zuidgrens van Europa. Spanje is het enige Europese land met een directe grens met de derde wereld.

## **Bescherming en beheersing**

Uit literatuur blijkt dat de reactie op illegale migratie terug te voeren is op een dilemma waar elk immigratieland mee te maken heeft: een dilemma tussen bescherming en beheersing. Enerzijds moet beleid voldoen aan nationale belangen: sociale, economische en veiligheidsbehoeftes van immigratiecontrole (beheersing). Anderzijds mogen internationale verdragen en conventies voor asiel- en mensenrechten niet geschonden worden en mag geen afbreuk gedaan worden aan het algemene gevoel van eerlijke behandeling van mensen (bescherming).

Dit dilemma vormt de basis van de vergelijking. Immers, als elk Europees land met dit dilemma te maken heeft, waarom wordt er dan toch anders gereageerd? Waarom was er dan tot de verkiezingen van november 2006 geen sprake van regularisatie van 26.000 ex-asielzoekers, terwijl in Spanje in 2005 zo'n 800.000 illegale werknemers een verblijfsstatus kregen?

## **Normatieve verplichtingen vs. Nationale belangen**

### Normatieve verplichtingen

Verschiedende internationale verdragen brengen verplichtingen met zich mee voor de landen die zich bij deze verdragen aangesloten hebben. De belangrijkste verdragen ten aanzien van migranten zijn het VN Vluchtelingenverdrag van (1951), het hierop aanvullende Protocol betreffende de status van Vluchtelingen (1967) en het Universeel- en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (U/EVRM). Ook instituties vanuit de VN, zoals de UNHCR, en non-gouvernementele organisaties (NGO's)

als Human Rights Watch en Amnesty International voeren normatieve druk uit. Door praktijken te toetsen aan hun principes van “goed” en “fout” drukken deze organisaties een stempel op het beleid van een land. Geen enkel Europees land wil immers als mensenrechten-schender te boek staan.

Ook op nationaal niveau is er sprake van normatieve druk van ‘civil society’, en van morele verplichtingen van liberale democratieën. Dit is als gevolg van hun eigen kijk op rechtvaardigheid, zoals de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid van godsdienst. Deze normatieve druk en morele verplichtingen hebben impact op wat de samenleving als rechtvaardig beschouwt. Je zou kunnen zeggen dat landen zichzelf door deze waarden, normatieve verplichtingen opleggen ten opzichte van illegale migratie.

Spanje en Nederland hebben zich beide gecommitted aan de eerder genoemde verdragen, en in beide landen heerst interne en externe normatieve kritiek op hun beleid.

Nederland heeft zichzelf altijd als moreel gidsland gezien in de internationale mensenrechtensfeer. Het zou kunnen dat Nederland hierdoor een sterker moreel besef van bescherming heeft gecreëerd. Dit uit zich echter niet in de beleidsreactie betreffende illegale migratie. Als het ‘Nederland-gidsland’ principe van belang zou zijn voor de reactie op illegale migratie, dan zou je verwachten dat Nederland het land zou zijn van een pardon voor illegale migranten

#### Nationale belangen

Als men kijkt naar nationale belangen, dan zijn deze in drie pijlers onder te verdelen: politieke, economische en culturele belangen.

**Politieke belangen** bij migratie zijn voor een groot deel terug te voeren op het politiek-actor mechanisme. In de wisselwerking tussen kiezers en politici kunnen politici besluiten nemen om hun achterban tevreden te stellen. Omdat kiezers de afgelopen decennia migranten eerder als een bedreiging dan als een aanvulling zien, heeft dit geresulteerd in een steeds restrictiever beleid. En vice versa; de politiek heeft hierin ook invloed op de publieke opinie.

Bij de vergelijking tussen Nederland en Spanje is te zien dat verschil in politieke kleur zeker verschil maakt in beleidskeuzes. Overgang van een centrumrechts (Balkenende III) naar een christelijk-sociaal kabinet (Balkenende IV) maakt het pardon voor 26.000 ex-asielzoekers mogelijk. In Spanje is in 2004 tot regularisatie besloten na het vervullen van de christelijk conservatieve regering onder leiding van de Partido Popular voor een sociaal-democratische regering.

De **economische belangen** die het meest van belang zijn, zijn de inrichting van de verzorgingsstaat en de stand van de economie. Belangrijker nog, blijkt de perceptie van deze belangen te zijn.

In Spanje heerst een sterk besef van de noodzaak van immigratie voor de economische behoeften van het land. Om de groeiende Spaanse economie draaiende te houden en te kunnen laten concurreren met andere landen op het gebied van landbouw, toerisme en de bouw zijn immigranten simpelweg nodig voor het land. Niet alleen voor de arbeidsmarkt is deze noodzaak aanwezig, ook voor het behoud van de Spaanse verzorgingsstaat. Met een vergrijzende autochtone bevolking zijn arbeidskrachten nodig die én de afnemende beroepsbevolking op peil houdt én de sociale lasten van de vergrijzing kan dragen. De positieve

uitwerking op de economie wordt dan ook expliciet genoemd als een belangrijk argument van de regering voor de regularisatiecampagne. In Nederland heerst een andere visie: immigratie als noodzaak voor een bloeiende economie is geen gemeengoed. Het tegenovergestelde lijkt juist het geval. Nederland kende tot een paar jaar geleden al jaren een sterk groeiende economie. Het afnemen en zelfs stagneren van deze groei heeft een zeker protectionisme teweeg gebracht. Uit angst voor verder groeiende werkloosheid wordt immigratie juist als een negatief gegeven gezien.

De omvang van de 'informele' economie maakt ook dat economische belangen een verklaring vormen voor het verschil in reactie. Een relatief groot deel van de Spaanse economie is informeel, ca. 20-25%. Het zijn veelal illegale migranten die in deze ondergrondse economie werkzaam zijn. In Nederland ligt dit percentage beduidend lager op 13%. Je zou kunnen zeggen dat de economische bloei van Spanje voor een groter deel afhankelijk is van de informele 'sector'. Keerzijde hiervan is dat Spanje voor 20-25% van haar economie belastinginkomsten misloopt, wat voor Nederland maar voor 13% geldt. De bijdrage die de immigranten met legaal werk zouden kunnen bieden is dan ook een belangrijk argument voor regularisatie van illegalen.


Let wel dat illegale werknemers weliswaar niets bijdragen aan de verzorgingsstaat in de zin van belastingen maar dat wel veel illegale migrantenarbeiders werk verrichten wat anders door het Spaanse sociale zekerheidsstelsel zou moeten worden ondervangen. Veel illegale vrouwen werken bijvoorbeeld in de huishouding, en ouderen- en kinderverzorging. Als zij dit werk niet zouden doen zou er een groot probleem ontstaan op dit gebied.

In het kader van behoud van nationale belangen is dus een kosten/baten analyse nodig. Wordt de verzorgingsstaat niet juist onhoudbaar door het beroep wat immigranten hierop doen? Kern van de Nederlandse verzorgingsstaat is de minimumbescherming van elke ingezetene en het behoud van de verworven levensstandaard. Aan deze uitgebreide verzorgingsstaat wordt wel steeds meer geschaafd. Hij is echter wel omvangrijker dan die van Spanje die vooral gericht is op pensioenen. Het ontbreken van een uitgebreid sociaal vangnet in Spanje zou kunnen verklaren dat regularisatie niet gezien wordt als bedreiging voor de verzorgingsstaat en dat daarom in Spanje, in tegenstelling tot Nederland, voor deze maatregel wordt gekozen.

Het principe dat ten grondslag ligt aan het bestaan van nationale belangen is het concept van de natiestaat. Soevereiniteit, maar ook gezamenlijke cultuur, kunnen gezien worden als basis voor een natie. Dat dit een belangrijk gegeven is werd recentelijk duidelijk na de uitspraak van minster Vogelaar. Haar uitspraak dat Nederland in de op de lange duur op een joods-christelijk-islamitische traditie gestoeld wordt, viel bij veel mensen verkeerd.

Kernbegrippen van **culturele belangen** zijn burgerschap en de visie van een land op integratie, zoals uit de reacties op de uitspraak van Vogelaar blijkt. . . . Moeten nieuwkomers zich geheel aanpassen aan heersende principes in het ontvangende land (assimilatie) of kunnen immigranten rekenen op dezelfde behandeling als een oorspronkelijke bewoner zonder zijn/ haar cultuur te hoeven inleveren (multiculturalisme)?

In Nederland is het verkrijgen van burgerschap van oudsher gebaseerd op het *ius soli* (geboortegrond) principe, in Spanje historisch op het *ius sanguinis* (bloedverwantschap) principe. Recent is dit in Spanje echter ook veranderd in *ius soli*.



In haar immigratiepolitiek vanaf 2000, de wet 4/2000, maakt Spanje onderscheid in de afkomst van migranten door verschil te maken in cultureel nabije migranten en anderen. Omdat de eerste groep makkelijker zou kunnen integreren in de Spaanse samenleving, vooral door overeenkomst in taal en geloof, heeft deze groep 'voorrang'. Hieruit blijkt Spanje's voorkeur voor het assimilatiemodel.

Tot voor kort was dit in Nederland anders; Nederland werd gezien als een land met een multiculturele samenleving en profileerde zich hier ook mee. Dit is echter aan het veranderen in een meer op assimilatie gericht integratiemodel. Je zou kunnen zeggen dat dit culturele aspect niet het verschil verklaart tussen de reactie van de beide landen. Het *belang* wat gehecht wordt aan integratie kan dit wellicht wel zijn. In Nederland wordt gebrekkige integratie momenteel als sociaal probleem gezien, in Spanje is dit minder aan de orde.

Terug naar de vraag: waarom reageren ontvangende landen van de EU verschillend op illegale migratie?

Dit heeft, zo blijkt uit de vergelijking, vooral te maken met de verschillen in hoe nationale belangen in EU landen tot uiting komen. En, zo blijkt ook, deze belangen liggen niet vast. Hervorming van de verzorgingsstaat, het burgerschapsprincipe of het belang wat gehecht wordt aan de normatieve verplichtingen die er heersen zijn dingen waar wel degelijk over gediscussieerd kan worden: er is een keus.

*Hiske van den Bergh, verbonden aan PICUM*