

WERKDOCUMENTEN

W 125

IMMIGRATIE- EN INTEGRATIEREGIMES IN VIER EUROPESE LANDEN

Dennis Broeders

Den Haag, december 2001

DE SERIE MULTICULTURELE SAMENLEVING

Gepubliceerd

- J.D.J. Waardenburg, *Institutionele vormgevingen van de islam in Nederland, gezien in Europees perspectief*, WRR Werkdocumenten nr. W118, Den Haag.
- Ingrid Esveldt en Jeroen Traudes, *Kijk op en contacten met buitenlanders. Immigratie, integratie en interactie*, WRR Werkdocumenten nr. W119, Den Haag.
- Mirjam van het Loo, Stephan de Spiegleire, Gustav Lindstrom, James P. Kahan en Georges Vernez, *A Comparison of American and Dutch Immigration and Integration Experiences. What Lessons can be Learned?*, WRR Werkdocumenten nr. W120, Den Haag.
- J. Dagevos, *Perspectief op integratie. Over de sociaal-culturele en structurele integratie van etnische minderheden in Nederland*, WRR Werkdocumenten nr. W121, Den Haag.
- Ruben Gowricharn, *In- en uitsluiting in Nederland. Een overzicht van empirische bevindingen*, WRR Werkdocumenten nr. W122, Den Haag.
- Helga A.G. de Valk, Ingrid Esveldt, Kène Henkens en Aart C. Liefbroer, *Allochtonen in Nederland. Een demografisch profiel*, WRR Werkdocumenten nr. W123, Den Haag.
- S. Verhallen et al., *Nieuwe kansen voor taalonderwijs aan anderstaligen*, WRR Werkdocumenten nr. W124, Den Haag.
- Dennis Broeders, *Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen*, WRR Werkdocumenten nr. W125, Den Haag.

VOORWOORD

Als vervolg op zijn eerdere rapporten over het allochtonenbeleid (1979 en 1989) heeft de WRR een studie ondernomen op het gebied van de multiculturele samenleving. Deze studie werd op 9 oktober 2001 gepubliceerd als het zestigste WRR-rapport *Nederland als immigratiesamenleving*. Het perspectief dat Nederland zich inmiddels heeft ontwikkeld tot een immigratieland stond in de analyses en overwegingen centraal.

In het kader van dit rapport heeft de WRR verschillende onderzoekers gevraagd informatie te verzamelen die nodig was voor een goede empirische fundering. Een van de hierbij te bestuderen onderwerpen was de vraag hoe de Nederlandse ervaringen met immigratie en integratie zich verhouden tot die van andere Europese landen. De raad was daarbij geïnteresseerd in de verschillen en overeenkomsten tussen enkele Europese landen en in de vraag in hoeverre de beleidsautonomie van de nationale staat op deze beleidsterreinen onder druk staat als gevolg van een toegenomen internationalisering en/of een toegenomen internationale samenwerking in bijvoorbeeld EU-verband.

Met de nu voorliggende studie geeft de onderzoeker Dennis Broeders (wetenschappelijk medewerker van de WRR) een overzicht van de politieke en beleidsmatige reacties van vier Europese staten op de immigratie en integratie van migranten in de naoorlogse periode. Behalve de ontwikkelingen in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk en Italië wordt tevens de in gewicht toenemende Europese dimensie beschreven. Het overzicht wordt beoordeeld in het licht van de vraag naar de veerkracht van de beleidsautonomie van de natiestaat.

prof.mr. M. Scheltema
voorzitter WRR

INHOUDSOPGAVE

| | |
|---|-----------|
| Voorwoord | 3 |
| 1 Inleiding | 9 |
| 1.1 Inleiding en onderzoeksvragen | 9 |
| 1.2 Opzet en indeling | 10 |
| 2 Theoretische beschouwingen op immigratie en integratie | 13 |
| 2.1 Inleiding | 13 |
| 2.2 Achtergrond: globalisering en de natiestaat | 13 |
| 2.3 Immigratie en immigratiebeleid: globalisering versus de staat | 16 |
| 2.4 Burgerschap: de staatsburger versus de transnationale wereldburger | 18 |
| 2.5 Besluit | 22 |
| 3 Europeanisering van immigratie en asiel | 25 |
| 3.1 Inleiding | 25 |
| 3.2 Migratie binnen de Europese Unie | 26 |
| 3.3 De ontwikkeling van een EU-regime voor migratie en asiel | 27 |
| 3.3.1 Schengen en de conventie van Dublin | 27 |
| 3.3.2 Het verdrag van Maastricht | 29 |
| 3.3.3 Het verdrag van Amsterdam | 31 |
| 3.4 Thema's binnen het EU-raamwerk | 33 |
| 3.4.1 Immigratie en vergrijzing in Europa | 33 |
| 3.4.2 Een Europees asielbeleid en de toegang tot Europa | 34 |
| 3.4.3 Mensensmokkelaars, asiel en de bestrijding van transnationale misdaad | 35 |
| 3.4.4 De zuidgrens en illegale migratie | 36 |
| 3.4.5 De oostgrens, Schengen en de uitbreiding van de EU | 37 |
| 3.5 Besluit | 38 |
| 4 Verenigd Koninkrijk: imperial heritage en Race relations | 41 |
| 4.1 Immigratie naar het Verenigd Koninkrijk | 41 |
| 4.1.1 De eerste migratie naar Engeland: the Empire strikes back | 41 |
| 4.1.2 Gezinshereniging en gezinsvorming: the war of the husbands | 44 |
| 4.1.3 Asielmigratie: Fortress Britain | 47 |
| 4.2 Integratie in het Verenigd Koninkrijk: race relations | 50 |
| 4.2.1 Burgerschap en Brits multiculturalisme | 50 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4.2.2 | Race relations: de norm van antidiscriminatie | 53 |
| 4.2.3 | Onderwijsbeleid | 56 |
| 4.2.4 | Arbeidsmarktbeleid | 57 |
| 4.3 | Besluit | 58 |
| 5 | Immigratie en integratie in Duitsland: De januskop van de grondwet | 61 |
| 5.1 | Naoorlogse immigratie en immigratiebeleid | 61 |
| 5.1.1 | Primaire migratie: gastarbeiders | 61 |
| 5.1.2 | Gezinshereniging en gezinsvorming | 64 |
| 5.1.3 | Asylanten und Aussiedler: Duitsland als magneet van Europa | 66 |
| 5.2 | Integratie en burgerschap in de Bondsrepubliek | 69 |
| 5.2.1 | Multicultuur en burgerschap: wer gehört? | 69 |
| 5.2.2 | Strijd om lokaal stemrecht | 71 |
| 5.2.3 | Burgerschap en dubbele nationaliteit | 72 |
| 5.2.4 | Integratie in de verzorgingstaat | 75 |
| 5.2.5 | Onderwijsbeleid | 77 |
| 5.2.6 | Arbeidsmarktbeleid | 77 |
| 5.3 | Besluit | 79 |
| 6 | Frankrijk: La Republique, c'est qui ? | 83 |
| 6.1 | Frankrijk immigratieland ? | 83 |
| 6.1.1 | Immigratie na WO II: trente glorieuses | 83 |
| 6.1.2 | Na de wervingsstop: on ferme la porte et on ouvre la fenêtre | 85 |
| 6.1.3 | 'Frankrijk wil niet langer een immigratieland zijn' | 87 |
| 6.1.4 | Asiel in Frankrijk | 91 |
| 6.2 | Integratie 'à la française' | 93 |
| 6.2.1 | De 'industriële' integratie van de eerste generatie | 93 |
| 6.2.2 | Droit à la difference | 95 |
| 6.2.3 | De politiek van de identiteit: nationaliteitswetgeving en islam | 98 |
| 6.2.4 | Onderwijsbeleid | 100 |
| 6.2.5 | Arbeidsmarktbeleid | 102 |
| 6.3 | Besluit | 103 |
| 7 | Immigratie in Italië : een schuivend zelfbeeld | 107 |
| 7.1 | Inleiding | 107 |
| 7.2 | Italië als immigratieland | 107 |
| 7.2.1 | Van emigratieland naar immigratieland | 107 |
| 7.2.2 | Intermezzo: ondergang en opkomst van een politiek stelsel | 111 |
| 7.2.3 | Het immigratiebeleid hervat | 112 |
| 7.3 | Asiel in Italië: een nieuw fenomeen | 114 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 7.4 | La Familia Italiana: nationaliteitswetgeving in Italië | 116 |
| 7.5 | Besluit | 118 |
| 8 | Conclusie | 121 |
| 8.1 | Inleiding | 121 |
| 8.2 | Ontwikkelingen in de integratieregimes | 123 |
| 8.3 | Ontwikkelingen in de immigratieregimes | 129 |
| 8.4 | Besluit | 134 |
| | Literatuur | 137 |
| | Appendix 1 De nieuwe Duitse 'gastarbeid' | 145 |

1 INLEIDING

1.1 INLEIDING EN ONDERZOEKSVRAGEN¹

De Nederlandse ontwikkelingen op het gebied van immigratie en immigratiebeleid spelen zich niet af in een vacuüm. Het is daarom van belang de Nederlandse situatie in een Europees perspectief te kunnen plaatsen. In deze studie wordt gekeken naar migratiestromen in de naoorlogse periode en met name naar de beleidsmatige reacties daarop in een viertal Europese landen. De aandacht gaat hierbij uit naar het immigratiebeleid in brede zin (inclusief asiel) en naar het integratiebeleid, met bijzondere aandacht voor de ontwikkelingen in nationaliteitswetgeving. De (West-)Europese landen worden voor een groot deel met dezelfde vragen geconfronteerd en oplossingen en acties van landen zijn veelal van invloed op andere nabijgelegen landen. Ook de ontwikkelingen op het niveau van de Europese Unie zijn van belang voor het beleid van de lidstaten, met name waar het gaat om de beleidsterreinen van immigratie en asiel.

In deze studie worden het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk en Italië behandeld. Voor deze landen is gekozen omdat ze verschillende aspecten van 'de' Europese naoorlogse immigratiegeschiedenis bij elkaar brengen. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk hebben beide een belangrijk koloniaal verleden dat zijn stempel op immigratie heeft gedrukt. Duitsland heeft, over het geheel genomen meer dan de andere landen, grote aantallen gastarbeiders en later asielzoekers opgenomen. Italië is een laatkomer in de geschiedenis van de Europese immigratie, dat wil zeggen als importeur van immigranten. Naast de pas recent opgekomen immigratie, onderscheidt Italië zich door het feit dat illegale migratie in dit land een grotere rol speelt dan asielmigratie, zoals in de andere landen. Al deze landen hebben het lidmaatschap van de Europese Unie met elkaar gemeen. Gezien het belang van de Europese Unie voor het beleidsveld van immigratie en asiel, wordt in een apart hoofdstuk aandacht besteed aan de ontwikkelingen in EU-verband.

Een van de uitgangspunten van deze Europese vergelijking is de vraag of de beleidsautonomie van de staat op het gebied van immigratie en integratie afneemt, bijvoorbeeld als gevolg van globalisering of als gevolg van toegenomen internationale samenwerking. Een andere, hiermee samenhangende, vraag is of er sprake is van een beweging van convergentie in het beleid ten aanzien van immigratie en immigranten in met name de landen van de Europese Unie. Zeker ten aanzien van het immigratieregime valt hier een zekere convergentie te verwachten, gezien de ontwikkelingen sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam en de eerste initiatieven die tijdens de speciale EU-top in Tampere genomen zijn. Ook op specifieke delen van de integratieregimes in de verschillende landen, zoals het burgerschap en de rechten en plichten die aan de verschillende verblijfsstatussen van vreemdelingen verbonden zijn, zijn wellicht ontwikkelingen van con-

vergentie waar te nemen. Deze uitgangspunten zijn uitgewerkt in de onderstaande onderzoeksvragen:

- 1 Hoe zijn verschillende moderne West-Europese landen politiek en beleidsmatig omgegaan met naoorlogse immigratie en asielmigratie?
- 2 Hoe hebben deze landen de integratie van immigranten en hun nakomelingen politiek en beleidsmatig vorm gegeven?
- 3 Is er sprake van een afname van de beleidsautonomie van nationale overheden op het gebied van immigratie en integratie als gevolg van globalisering/internationalisering en/of als gevolg van toegenomen internationale samenwerking?
- 4 Is er sprake van convergentie op (bepaalde delen van) de beleidsterreinen immigratie en integratie en welke aanleiding of drijvende kracht kan hiervoor worden aangewezen?

Ter beantwoording van de eerste twee vragen wordt in de bovengenoemde landen gekeken hoe het beleid ten aanzien van immigratie en integratie zich in de naoorlogse periode heeft ontwikkeld. Naar aanleiding van de derde vraag wordt gekeken of er sprake is van een beperking van de rol en het handelingsvermogen van de natiestaat. Om de vierde vraag te beantwoorden wordt gekeken of er sprake is van trends van convergentie ten aanzien van (delen van) de immigratie- en integratieregimes of dat er wellicht eerder een divergentie op basis van nationale kaders en tradities zichtbaar wordt. Vervolgens wordt gezocht naar een verklaring voor eventuele processen van convergentie en/of divergentie. Vindt convergentie plaats als gevolg van internationale ontwikkelingen (internationalisering/ globalisering), als gevolg van een voortschrijdende Europese integratie en/of is er sprake van een onderlinge beïnvloeding van beleid, waarbij verschillende landen, in al dan niet dezelfde omstandigheden, elkaars beleidswijzigingen volgen?

1.2 OPZET EN INDELING

In hoofdstuk 2 volgt een beknopte uiteenzetting van de belangrijkste theoretische perspectieven op de verschillende (beleids)domeinen die van belang zijn voor de internationale vergelijking: het immigratieregime en het integratieregime (m.n. nationaliteit en burgerschap). In dit gepolariseerde debat bestaat een belangrijk verschil van inzicht over de rol en soevereiniteit van de natiestaat en de invloed van globalisering op het handelend vermogen van de natiestaat. Dit element van de discussie wordt uitgewerkt als kader voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

Hoofdstuk 3 gaat in op de belangrijkste ontwikkelingen op het gebied van immigratie en asiel binnen de Europese Unie. Tevens wordt een aantal knelpunten gesignaleerd die van belang kunnen zijn voor de verdere ontwikkeling van EU-regelgeving op deze gebieden. Gezien het feit dat alle landen in deze studie het

lidmaatschap van de Europese Unie gemeen hebben, fungeert dit hoofdstuk als achtergrond voor de landenhoofdstukken.

In de hoofdstukken 4 tot en met 7 worden de ontwikkelingen op het gebied van immigratie en integratie in respectievelijk het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk en Italië behandeld. Om redenen van vergelijkbaarheid worden deze analyses voor zover mogelijk in een gelijke opzet gepresenteerd. De paragrafen over immigratie en immigratiebeleid zijn in principe uit drie delen opgebouwd. De primaire migratie (meestal koloniale of arbeidsmigratie) en de beleidsreactie daarop, de secundaire migratie oftewel gezinshereniging en gezinsvorming en als derde deel de asielmigratie die met name vanaf het midden van de jaren tachtig in belang is toegenomen. De paragrafen over integratie gaan in de eerste plaats over de ontwikkeling of afwijzing van een multicultureel of minderhedenbeleid. Vervolgens worden de ontwikkelingen rondom het thema burgerschap en naturalisatie van minderheden beschreven. Als laatste wordt aandacht besteed aan de maatregelen die de overheid heeft getroffen voor migranten op het gebied van onderwijs- en arbeidsmarktbeleid. De casus van Italië zal zich het meest aan deze opzet onttrekken, gezien het feit dat immigratie hier pas laat op gang is gekomen en gezien de schaarse beschikbaarheid van materiaal over het integratiebeleid in Italië.

In hoofdstuk 8 worden de grote lijnen in de ontwikkelingen op het gebied van immigratie, integratie in de verschillende landen ten opzichte van elkaar bekeken. De ontwikkelingen worden tevens beschouwd in het licht van de theoretische inzichten uit hoofdstuk 2. Wat is de verklarende waarde van de verschillende inzichten en wat kan op basis daarvan gezegd worden over toekomstverwachtingen?

NOTEN

- ¹ Veel dank gaat uit naar Pauline Meurs, Wendy Asbeek-Brusse, Anton Hemerijck, Gerrit Kronjee (allen WRR) en Joost Kleuters (KUN) voor hun commentaar op eerdere versies van deze studie. Robert Kloosterman (UvA) dank ik behalve voor zijn commentaar ook voor zijn bijdrage aan de opzet van deze studie. Simone Langeweg, ten slotte, dank ik voor de eindredactie en haar rol in de productie van dit werkdocument.

2 THEORETISCHE BESCHOUWINGEN OP IMMIGRATIE EN INTEGRATIE

2.1 INLEIDING

De internationale literatuur over immigratie en de integratie van migranten en hun nakomelingen is de laatste jaren sterk gegroeid. Hoewel deze literatuur een grote hoeveelheid aan vergelijkingen tussen landen heeft opgeleverd, bestrijken nagenoeg alle vergelijkingen slechts deelaspecten van de processen van immigratie en integratie. Er zijn vergelijkingen op het gebied van immigratie, immigratiebeleid, integratie, integratiebeleid, burgerschap en weer deelaspecten binnen deze gebieden, zoals asielbeleid of onderwijsbeleid. De verschillende theoretische perspectieven die voortkomen uit specifiek gekozen invalshoeken zijn daarom maar ten dele aan elkaar te verbinden. Een alomvattend model waarin de verschillende delen van het immigratie- en integratievraagstuk verbonden zijn, is dan ook niet voorhanden. De verschillende theorieën bevatten echter belangrijke inzichten over processen van immigratie en integratie en de rol van de staat hierin. Het internationale theoretische debat over de vraagstukken van immigratie en integratie is toekomstgericht en kan waardevolle inzichten verschaffen in het hoe en waarom van de huidige ontwikkelingen. In dit hoofdstuk is daarom een overzicht opgenomen van de hoofdpunten die in dit debat centraal staan.

Het fenomeen van de globalisering, of internationalisering, loopt als een waterscheiding door het debat heen. Met name in de literatuur over immigratie en immigratiebeleid woedt een fel debat over de invloed van processen van globalisering gekoppeld aan de vraag of de invloed van natiestaat op dit gebied tanende is. Ook in de literatuur over integratie – geconcentreerd rondom de thema's van burgerschap en transnationalisme – verdeelt globalisering de auteurs vaak in twee verschillende 'kampen'. In sommige gevallen neemt deze tegenstelling dusdanige vormen aan dat Christian Joppke (1998) in een overzichtsartikel spreekt van 'nation-state-defending' en 'nation-state-bashing'. Aangezien de tegenstelling tussen het perspectief van de natiestaat en het perspectief van globalisering een zwaar stempel drukt op de discussie, gaat paragraaf 2.2. eerst in algemene termen in op de begrippen internationalisering en globalisering. Vanuit dezelfde motivatie zullen de paragrafen 2.3 en 2.4, over immigratie en integratie, waar mogelijk vanuit deze tegengestelde perspectieven behandeld worden.

2.2 ACHTERGROND: GLOBALISERING EN DE NATIESTAAT

Aangezien migratie en integratie bij uitstek processen van internationale aard zijn, is het niet verwonderlijk dat globalisering in veel gevallen als een verklarende variabele voor deze processen wordt gezien. Globalisering is echter een thema dat in de sociale wetenschappen vaker als uitgangspunt wordt genomen dan dat het be-

schouwd wordt als een fenomeen dat verklaring behoeft. Vele auteurs beschouwen globalisering als een gegeven en beginnen hun analyse bij de invloed die globalisering heeft op andere processen, zoals die van de internationale migratie¹. Het is hier echter zinvol een poging te ondernemen om het proces van globalisering tegen het licht te houden en te onderscheiden van internationalisering.

Zowel globalisering als internationalisering worden in eerste instantie gekoppeld aan de ontwikkelingen in de internationale economie. De internationalisering van de economie uit zich dan in een toename van de internationale handel, buitenlandse investeringen, internationale financiële transacties en internationale migratie. Grensoverschrijdende acties en transacties en een verstrekkende openheid van nationale economieën zijn de meetlaten van de economische internationalisering. In het kielzog van de economische internationalisering, op de golven van technologische verbeteringen en lagere kosten van transport en communicatie, uit internationalisering zich ook op het politieke, sociale en culturele vlak. Hout en Sie Dhian Ho (1997) verstaan onder internationalisering dan ook 'de intensivering van het grensoverschrijdende economische, politieke, sociale en culturele verkeer'. In zijn rapport *Staat zonder land* hanteert de WRR (1998: 48) een gelijksoortige definitie: "We spreken van *internationalisering* als menselijke activiteiten of interacties zich over over het territoire van meer staten uitstrekken".

14

Een vergaande internationalisering van de economie en van het politieke en sociale handelen van mensen is echter nog niet het punt waarop de visies van internationalisering en globalisering uiteen lopen. Globalisering zou het punt markeren waarop deze ontwikkelingen zich losmaken van de context van de wereld van staten.

In its strongest sense, globalization goes beyond internationalization. It implies a higher plane of organization – one at which discrete national entities are themselves dissolving so that all major political and economic decisions will ultimately be transmitted globally. This new world sees the "death of geography" and in particular the demise of the nation state. (Stalker 2000: 2)

Globalisering ligt dus in de lijn van internationalisering maar veronderstelt een breekpunt waarop (economische) processen zich los maken van de context van de nationale staat. Internationalisering heeft al zekere effecten op het handelend vermogen van de staat, globalisering gaat echter verder. Zoals Hout en Sie Dhian Ho (1997) op basis van Scholte stellen: "waar *internationalisering* kan worden opgevat als een trend, wordt *globalisering* gezien als een trendbreuk". Globalisering heeft in deze gevallen vaak te maken met ontwikkelingen op het gebied van informatie en communicatietechnologie die mensen en bedrijven in staat stellen grenzen te overschrijden op een manier die voorheen ondenkbaar was. Staatsgrenzen en daarmee de grenzen van de nationale jurisdictie kunnen overschreden worden, zonder een daadwerkelijke fysieke verplaatsing: een proces dat aangeduid wordt als deterritorialisering (Hout en Sie Dhian Ho 1997 en WRR 1998). Van

daadwerkelijke globalisering is dus slechts sprake als het kader van de nationale staat wegvalt of als deze niet meer bij machte is om internationale processen te sturen of te beheersen.

In de literatuur over globalisering, in het bijzonder de literatuur over migratie die uitgaat van de globaliseringstheorie, loopt in de meeste gevallen dus een directe lijn van toegenomen globalisering naar een afname van de positie en zelfbeschikking van de natiestaat. In een globaliserende wereld moet de positie van de natiestaat wel afkalven; globalisering en soevereiniteit zijn hiermee communicerende vaten. Hoewel er een soort van overeenstemming is over wat globalisering inhoudt en wat het onderscheid is met internationalisering, worden de termen toch vaak als inwisselbaar gebruikt (m.n. Amerikaanse auteurs hanteren het begrip globalisering – ook als ze internationalisering bedoelen). Ook internationalisering wordt gezien als een inbreuk op het terrein van de natiestaat. Koch (1997) formuleert de kern van deze, niet door hem onderschreven, these als volgt: “Ooit bezaten staten volstrekte soevereiniteit en onbeperkte autonomie en slechts door het proces van internationalisering worden soevereiniteit en autonomie ondermijnd en uitgehold. Dit is het kernpunt van de stelling over de omgekeerd evenredige relatie tussen internationalisering en beleidsautonomie”. Het probleem met deze stelling is volgens Koch dat zij uitgaat van een historische situatie waarin de nationale staat beschikte over een volledige en onaangestaste beleidsautonomie die nooit bestaan heeft. Een tweede onderhuidse assumptie bij deze stelling is dat het proces van internationalisering een uniform karakter heeft dat zal leiden tot uniforme beleidsreacties van staten die met internationalisering te maken krijgen. In theorie zou dit wel moeten gelden voor processen van globalisering (deze zijn immers losgemaakt van de nationale kaders en onttrekken zich aan de geografische en juridische grenzen van de staat), maar veel minder voor processen van internationalisering. Hier ligt het voor de hand dat verschillen tussen staten zich ook uiten in de manier waarop staten omgaan met processen van internationalisering. Volgens Sie Dhian Ho en Hout (1997) wordt de wijze waarop en mate waarin beleidsmakers reageren op processen van internationalisering bepaald door drie factoren: nationale kenmerken en instituties, internationale machtsverhoudingen en regimes, ideeën en ideologieën.

Globalisering en de natiestaat zouden, zoals gezegd, tegenover elkaar staan. Het ‘lijdend voorwerp’ in globaliseringstheorieën, de natiestaat, is echter een samen-trekking van twee begrippen die door het verschijnsel van internationale migratie op verschillende manieren geraakt worden. De natiestaat bestaat uit een samen-trekking van twee concepten: dat van de natie en dat van de staat. Deze twee concepten staan in verband met de twee belangrijkste vragen waarmee de staat door de huidige immigratie wordt geconfronteerd. De *staat* is een eenheid die haar plaats heeft op het internationale vlak. Het domein van de staat is het wereldsysteem van staten. Het belangrijkste kenmerk van de staat in de internationale arena is zijn *soevereiniteit*: het exclusieve recht op en de beschikking over het territorium van de staat. Hier is het dus immigratie zelf dat het hoofdprobleem kan

vormen: de staat reguleert zijn grenzen en bepaalt wie binnen mag en wie niet. Een onvermogen om dit te reguleren, al dan niet als gevolg van globalisering, betekent een aantasting van de soevereiniteit van de staat.

Het tweede deel van de definitie is dat van de *natie*. De natie en natievorming bakenen een binnenlandse grens af; het volk of de nationale gemeenschap. De natie is onlosmakelijk verbonden met het concept *staatsburgerschap*. Het staatsburgerschap bepaalt wie deel uit maakt van de natie, oftewel wie deel uitmaakt van de (politieke) gemeenschap van de staat. Het burgerschap is dus een systeem van in- en uitsluiting, gekoppeld aan de (interne) grenzen van een staat. Staatsburgerschap en de toegang hiertoe is een vraagstuk dat ligt op het vlak van de integratie van gevestigde migranten en hun nakomelingen.

2.3 IMMIGRATIE EN IMMIGRATIEBELEID: GLOBALISERING VERSUS DE STAAT

Immigratie is, net als internationale handel, een verre van nieuw fenomeen. Ondanks het feit dat de hedendaagse discussie in de kranten vaak in termen van 'migratiegolven' en 'grote aantallen' wordt gevoerd, was de migratie die zich afspeelde rondom de vorige eeuwwisseling bijvoorbeeld van een grotere omvang (Stalker 2000). In de internationale literatuur is de omvang van de migratie vaak niet het centrale punt. De beheersbaarheid van migratiestromen door nationale staten is het onderwerp dat het sterkst in de belangstelling staat. Cornelius, Martin en Hollifield (1994) spreken van een crisis in de immigratiecontrole van westerse staten aangezien er sprake is van een "gap between restrictive policy intention and an expansionist immigration reality". Ondanks de wens van de meeste westerse staten om immigratie zoveel mogelijk te beperken (*zero immigration policies*) komen jaarlijks vele legale en illegale immigranten de grenzen over. Het onvermogen van de staat immigratie onder controle te houden, is door verschillende auteurs in het perspectief van de globaliseringstheorie geplaatst.

De discussie over het immigratiebeleid van westerse staten speelt zich af rondom de vraag of natiestaten nog wel bij machte zijn hun eigen beleid op dit terrein te bepalen en uit te voeren. Bij internationale immigratie is de soevereiniteit van de staat in het geding. De visie op immigratie als 'uitdaging van de natiestaat' wordt op twee manieren benaderd. Vanuit het perspectief van de natiestaat zal deze uitdaging worden geïncorporeerd in het bestaande statensysteem, al was het maar omdat er geen hoger politiek besluitvormingsorgaan voorhanden is dat migratie kan reguleren. Vanuit het perspectief van de globalisering wijst deze uitdaging op een fundamentele transformatie van het systeem van natiestaten. In deze opvatting staat globalisering als nieuw structurerend fenomeen centraal. Volgens een groeiend aantal auteurs zou de invloed van (specifieke vormen van) globalisering de natiestaat verhinderen om een daadwerkelijk autonoom beleid te voeren.

Soysal en Sassen zijn de voornaamste pleitbezorgers van wat de 'transnationalisering van immigratiepolitiek' is gaan heten. In hun theorieën staan de ontwikkeling van een internationaal mensenrechtenregime en de overheveling van nationale bevoegdheden naar supranationale organisaties centraal als bijzondere vormen van globalisering. Sassen (1999) stelt dat economische globalisering een openheid en 'denationalisering' van de nationale economieën tot gevolg heeft gehad. De toegenomen mobiliteit van mensen en de immigratie die hiermee gepaard ging, heeft echter een nieuwe nationalisering van de politiek op dit thema teweeggebracht. Deze nationalisering van de politiek komt overeen met de eerder beschreven 'crisis van de immigratiepolitiek'. Staten zien zich in hun poging tot het sluiten van de grenzen voor (ongewenste) immigranten, geconfronteerd met de internationale regelgeving op het gebied van de mensenrechten.

Immigranten en vluchtelingen maken de spanning zichtbaar tussen het beschermen van de mensenrechten en het beschermen van de soevereiniteit van de staat. (...) Voor een deel komt de spanning voort uit de staat zelf, uit het conflict tussen de bevoegdheid tot het bewaken van de toegang en de verplichting tot het beschermen van degenen die zich op het grondgebied bevinden. (Sassen 1999: 64)

Sassen wijst op een toenemende spanning in de natiestaat, die op de lange termijn niet stabiel kan zijn. De openheid en denationalisering van het economische systeem kunnen zich op de lange termijn niet verenigen met het gesloten en genationaliseerde systeem van de immigratie. Sassen is echter nog niet bereid de natiestaat aan de kant te zetten; het is eerder de *rol* van de natiestaat die door processen van economische globalisering en transnationale processen, als de ontwikkeling van het mensenrechtenregime, getransformeerd zal worden. Soysal (1994) ziet de opkomst van een internationaal mensenrechtenregime als de belangrijkste reden voor de afnemende grip van natiestaten op (ongewenste) immigratie. Hoewel Soysal sterk redeneert vanuit de ontwikkeling van mensenrechten na de Tweede Wereldoorlog als een supranationaal en sturend proces voor staten, merkt ook zij terloops op dat: "The exercise of universalistic rights is tied to specific states and their institutions" (ibid: 157).

Joppke (1998, 1999) stelt de natiestaat en zijn eigen wettelijke kaders centraal in zijn redenering. Waar Sassen en Soysal de ontwikkeling van een mensenrechtenregime presenteren als een externe ontwikkeling (globalisering) die de natiestaat onder druk zet, plaatst hij deze ontwikkeling in een nationaal institutioneel kader. De invloed van mensenrechten als een effect van globalisering kan volgens hem niet volgehouden worden, aangezien er grote verschillen bestaan tussen de landen die grootschalige immigratie kennen. Immigratielanden in het Midden-Oosten bijvoorbeeld hebben strenge regels die het migranten onmogelijk maken om zich te vestigen en bezit te verwerven. Bovendien worden hier routinematig grootschalige uitzettingen van migranten uitgevoerd. De ontwikkeling van een internationaal mensenrechtenregime als een mondiaal fenomeen, niet gehinderd door plaats en geografie, lijkt in de praktijk toch voornamelijk in westerse landen toepasbaar te zijn.

De belangrijkste reden voor de crisis van de migratie ligt volgens Joppke in de naoorlogse opkomst van 'constitutional politics'. De Franse verklaring van de 'rechten van de mens en van de burger' is in hoofdlijnen vastgelegd in de meeste constituties van westerse staten en wordt verdedigd door de rechterlijke macht. Het is juist het rechtssysteem dat de *constitutionele* waarden van de rechten van de mens beschermt, dat een wig drijft tussen de politieke wens van een restrictief beleid en de praktijk van een omvangrijke instroom van immigranten. Dit geldt bij uitstek voor categorieën als asielmigranten en gezinsherenigers, maar houdt tevens verband met de problemen rondom de instroom en het nagenoeg ontbreken van een effectief uitzettingsbeleid voor illegalen. Ook Freeman (1998) zoekt de verklaring voor de discrepantie tussen een restrictieve retoriek en de feitelijke ontwikkeling van immigratie in binnenlandse politieke factoren. Volgens hem is het meest opmerkelijke punt in immigratiepolitiek het verschil tussen de *communis opinio* van de bevolking en het gedrag van regeringen. "The most puzzling aspect of immigration politics is not that host populations are upset by immigration, but that their preferences are so frequently ignored by governments" (Freeman 1998: 103). Volgens hem zijn er belangrijke pressiegroepen die baat hebben bij verschillende aspecten van immigratie en die invloed uitoefenen op de ontwikkeling en uitvoering van het beleid. Voorbeelden van deze groepen zijn de werkgevers die in tijden van krapte op de arbeidsmarkt gebaat zijn bij immigratie, pressiegroepen van (reeds gevestigde) migranten en de advocatuur.

2.4 BURGERSCHAP: DE STAATSBURGER VERSUS DE TRANSNATIONALE WERELDBURGER

Een aantal van de lijnen die in de vorige paragraaf beschreven zijn, lopen door in het debat over nieuwe vormen van burgerschap als gevolg van immigratie. Globalisering, transnationalisme, de positie van de staat en het mensenrechtenregime zijn evenzeer verbonden met het vraagstuk van burgerschap als met het vraagstuk van immigratie (beleid). In Europa is het met name de arbeidsmigratie in de jaren vijftig en zestig geweest, die grote groepen migranten in de samenleving heeft opgeleverd die geen staatsburgers zijn van het land van vestiging. Het vraagstuk van burgerschap, of beter het ontbreken ervan, houdt verband met het tweede aspect van de moderne staat: de natie. De natie en het daaraan gekoppelde begrip burgerschap vallen eigenlijk ook weer in twee delen uit elkaar. In de eerste plaats kan burgerschap worden beschouwd als een lidmaatschap waaraan rechten en plichten zijn verbonden, strikt genomen is burgerschap dan een juridische categorie en spreken we van *staatsburgerschap of nationaliteit*. In de tweede plaats heeft burgerschap ook een component die verbonden is met de meer impliciete notie van 'nationale identiteit'. Burgerschap is dan verbonden met een collectieve, culturele identiteit die als een belangrijk bindmiddel voor burgers fungeert.

Staatsburgerschap

De klassieke natie bestaat uit staatsburgers, die tezamen de politieke gemeenschap van een staat vormen. Het staatsburgerschap bepaalt de rechten en plichten van de leden en is daarmee ook een belangrijk mechanisme van in- en uitsluiting:

Citizenship is thus 'internally inclusive' and 'externally exclusive': a set of rights and obligations bestowed equally on all members of the community, but also a mechanism of closure, separating members from non-members. In a world of limited resources, the internal and external dimensions of citizenship are interdependent: because rights are costly, they cannot be for everybody.

(Joppke 1999: 6).

Met de naoorlogse migratie hebben zich grote groepen migranten in de westerse samenlevingen gevestigd die buiten het staatsburgerschap staan en dus beperkte rechten hebben. Hammar (1990) noemt deze groep 'denizens', waarbij 'denizenship' een status is die tussen de vreemdelingenstatus en het staatsburgerschap zweeft. Behalve politieke rechten gaat het hierbij ook vaak om de toegang tot de sociale rechten die aan de verzorgingsstaat en het staatsburgerschap verbonden zijn. Met name in landen met een uitgebreide verzorgingsstaat kunnen de vraagstukken van immigratie en integratie tot een 'permanente politisering' van de verzorgingsstaat leiden. Toch is de rechteloosheid van deze groepen, ondanks hun positie buiten het officiële burgerschap, vaak beperkt. *Denizens* hebben vaak veel van de rechten die aan het staatsburgerschap verbonden zijn, behalve de politieke rechten van het (nationaal) stemrecht. Volgens Soysal (1994) is er sprake van een ontkoppeling van rechten en nationaal burgerschap. Onder invloed van de ontwikkeling van een internationaal mensenrechtenregime worden de rechten en plichten, die verbonden zijn aan het lidmaatschap van de natiestaat hier in toenemende mate van losgeweekt. In deze ontwikkeling naar een 'postnationaal burgerschap' (sic!) zijn rechten en plichten die voorheen voorbehouden waren aan staatsburgers verbonden aan een 'universal personhood':

The normative framework for, and legitimacy of, this model derive from transnational discourse and structures celebrating human rights as a world-level organizing principle. Postnational citizenship confers upon every person the right and duty of participation in the authority structures and public life of a polity, regardless of their historical or cultural ties to that community. (Soysal 1994: 3).

Het accent ligt hier sterk op de invloed van het internationaal rechtssysteem dat is neergelegd in internationale verdragen en instituties als het VN-vluchtelingenverdrag, het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en de instellingen van de VN. Deze ontwikkeling is een dwingende vorm van globalisering die uiteindelijk zal leiden tot een nieuwe vorm van burgerschap. Dit burgerschap zal gebaseerd zijn op *universal personhood*, aangezien de natiestaat in een geglobaliseerde wereld niet meer in staat zal blijken zijn grenzen te rechtvaardigen.

Joppke, en in mindere mate ook Sassen, leggen meer de nadruk op de interne (binnenlandse) dynamiek van het mensenrechtenregime. Hier is het de rechter (de

rechtelijke macht) die de pleitbezorger en verdediger van de rechten van het individu is. Volgens Joppke (1998) is het rechtssysteem het belangrijkste instituut dat de bescherming van de immigrant waarborgt middels het mechanisme van 'self-limited sovereignty': "Self limited sovereignty means that states have discretion in allowing or rejecting the entry of aliens; but, once admitted, an alien enjoys the equal protection of the law, and the state has 'self-limited' its capacity to dispose of her at will" (Joppke 1998: 19). In moderne westerse staten is het juridische systeem veelal gebaseerd op liberale grondrechten. Aangezien deze liberale grondrechten in de meeste gevallen worden verleend aan personen en niet alleen aan de staatsburgers, beperkt dit de mogelijkheden van de politiek om niet-burgers rechten te onttrekken. Vanuit deze optiek is het niet vreemd dat grote groepen migranten en hun nakomelingen niet opteren voor het staatsburgerschap of dat actief nastreven. De vraag rijst of deze situatie van grote groepen *denizens*, die buiten de politieke gemeenschap staan, een historische anomalie is die mettertijd moet worden opgelost door de natiestaat (zoals Freeman beweert) of, zoals Soysal stelt, een nieuwe en permanente vorm van 'burgerschap' is die zich los heeft gemaakt van nationale kaders.

Of, en in hoeverre, *denizenship* blijft voort bestaan, is behalve van de keuzes van migranten sterk afhankelijk van het overheidsbeleid. De mate waarin overheden de toegang tot het staatsburgerschap openstellen voor migranten (door middel van naturalisatieprocedures) en het gebruik van deze regelingen stimuleren, is daarbij van belang. Het al dan niet voortbestaan van het *denizenship*, is aldus sterk verbonden met de manier waarop natiestaten hun staatsburgerschap toekennen. Ideaaltypisch zijn hiervoor twee vormen te onderscheiden die verbonden zijn met de manier waarop een staat zijn politieke en culturele identiteit formuleert. Bekend is het onderscheid tussen een systeem gebaseerd op het *ius soli* en een systeem gebaseerd op het *ius sanguinis*, traditioneel gesymboliseerd door respectievelijk Frankrijk en Duitsland. Het *ius sanguinis* koppelt de toegang tot nationaliteit of staatsburgerschap aan afstamming, ofwel aan bloedbanden, het *ius soli* koppelt de verlening van staatsburgerschap aan de 'geboorte in een land', los van de nationaliteit van de ouders. Faist (2000) stelt dat een derde principe in belang toeneemt. In de meeste landen is regelgeving ontstaan die wijst op de ontwikkeling van een soort *ius domicili*, dat nieuwkomers onder bepaalde voorwaarden recht geeft op toegang tot het burgerschap van het land van vestiging. Dit recht is vaak gebaseerd op de sociale en symbolische banden die nieuwkomers hebben ontwikkeld met het land van vestiging en (een erkenning van) de economische bijdrage die zij aan dit land geleverd hebben. Het *ius domicili* specificereert de voorwaarden waaraan nieuwkomers moeten voldoen om burgerschap aan te vragen. "Among the most common criteria for the admission of newcomers are uninterrupted residence and workhistory for some years, a regular income, sufficient living space, no criminal record and mastery of the dominant language in the nation-state (Faist 2000: 205). Naarmate het principe van *ius domicili* dominant wordt (in die zin dat overheden de mogelijkheden voor naturalisatie ruimer maken en actief, en met succes, nastreven dat er in hoge mate gebruik van wordt

gemaakt), wijst dit in de richting van een oplossing *binnen* het kader van de natiestaat. De 'anomalie' van groepen zonder staatsburgerschap zou daarmee van de baan zijn en het staatsburgerschap zou de dominante vorm van lidmaatschap worden.

Nationale identiteit

Het begrip natie is niet alleen een juridische formulering die bepaalt wie tot de gemeenschap behoort met alle bijkomende rechten en plichten, het heeft tevens een component van (nationale) *identiteit*.

This cultural dimension of citizenship is a characteristic of 'imagined communities' (Benedict Anderson). It depends on forms of collective imaginations that are embedded in communications networks and socio-political organizational capacities that foster a sense of identity with large numbers of distant and largely anonymous others. (Faist 1993: 6)

De bepaling en het besef van een nationale 'culturele' identiteit, op basis van een cultureel idioom (Brubaker 1992) heeft een sterk effect op de mate van openheid van een staat voor buitenstaanders. Met name de geschiedenis van de natiestaatvorming (en dus van het staatsburgerschap) en de manier waarop die is neergelegd in nationale instituties, kan bepalend zijn voor de manier waarop de tegenwoordige staat omgaat met het thema 'migranten en de toegang tot het staatsburgerschap'. Zo kan een ont koppeling van nationaliteit en burgerschap makkelijker plaatsvinden in Nederland, met een traditie en institutionele structuur gevormd door de verzuiling, dan in Frankrijk, een republiek met een sterke traditie van assimilatie (Guiraudon 1998). De culturele component kan een belangrijke rol spelen in het (politieke) debat en het beleid dat de toegang tot het burgerschap reguleert. Formele rechten worden vaak niet los gezien van de culturele identiteit van de natie. De ruimte voor culturele verschillen binnen een burgerschapsconcept kan variëren van bijna nihil, binnen een filosofie van assimilatie, tot een grote variatie binnen een filosofie van een multicultureel burgerschap.

De verschillen tussen de identiteit van groepen migranten en die van de ontvangende samenleving kunnen ook nog op een andere manier een belangrijke rol spelen. Hierbij gaat het niet zozeer om de houding van de ontvangende samenleving en de overheid, maar om die van migranten zelf. Waar immigratie in vroeger tijden in de meeste gevallen een permanent afscheid betekende van familie en het land van herkomst, is dit in de huidige tijd veel minder het geval. Door middel van media, moderne communicatiemiddelen en relatief snel en goedkoop transport is het veel eenvoudiger om (symbolische) banden met het land van herkomst te behouden. Door verschillende vormen van transnationalisme² kan een identiteit die gekoppeld is aan het land van herkomst, in stand worden gehouden, in sommige gevallen zelfs over verschillende generaties heen. Transnationalisme (een 'transnationaal' burgerschap) is geen ontkenning van staten en grenzen, maar laat wel veel meer mogelijkheden open voor dubbele loyaliteiten en in sommige gevallen zelfs een dubbel burgerschap in de vorm van dubbele nationaliteiten.

Dual state membership refers to the fact of being a citizen in two states; less fully-fledged forms could mean being a citizen in one state and a settled immigrant with a sort of denizenship in another. At a minimum, it tolerates immigrants' close ties with the country of emigration. (Faist 2000: 209)

Deze, en andere vormen van transnationalisme, kunnen de integratie van nieuwkomers met name vanuit het klassieke perspectief van de assimilatie³ in de weg staan.

De ontwikkeling van dubbele identiteiten en loyaliteiten wordt in sommige gevallen (onbedoeld) gefaciliteerd door beleidskeuzes van landen van vestiging. Zowel Faist als Joppke wijzen erop dat het voeren van een integratiebeleid of multicultureel beleid in moderne liberale staten, die vanuit die grond in principe 'cultureel neutraal' zouden moeten zijn, meerdere loyaliteiten kunnen bevorderen. Multiculturalisme komt vaak voort uit een combinatie van eigenschappen van de staat en eigenschappen van de migrant. Liberale staten stellen vaak niet de expliciete eis dat migranten moeten assimileren. Veel migranten hebben bovendien als uitgangspunt dat ze hun culturele identiteit niet door assimilatie willen verliezen (Joppke 1999: 33). Een multicultureel beleid kan derhalve een grotere band tussen migrant en land van herkomst in stand houden, die de afstand tot de 'identiteit' van het land van vestiging relatief groot houdt. "If the countries of immigration are liberal democracies that do not assimilate immigrants by force, immigrant minorities have a greater chance to uphold cultural distinctiveness and ties to the countries of origin" (Faist 2000: 200). Hiermee is overigens niet gezegd dat er geen integratie in de ontvangende samenleving plaats zou vinden. Een dubbele loyaliteit hoeft de integratie niet in de weg te staan, er is dan echter geen sprake van assimilatie.

2.5 BESLUIT

Naar de kern teruggebracht, laten de theoretische perspectieven zich eigenlijk in twee hypothesen samenvatten. Vanuit het perspectief van de globalisering, zoals verwoord door Soysal, ontstaat er een *sovereiniteitshypothese*. Door de opkomst van een internationaal mensenrechtenregime komt het vermogen van de staat om ongewenste migranten aan de grens de toegang te ontzeggen onder druk te staan. Het ontstaan van internationale gedragsregels en normen tast de autonomie van de staat en bijgevolg zijn soevereiniteit aan. Ook Sassen schaart zich achter de soevereiniteitshypothese, maar beredeneert deze iets anders. Sassen wijst op de spanning die moet ontstaan in een wereld waarin een vrij verkeer van goederen, geld en ideeën bestaat. Binnen het krachtenveld van deze internationale economische ontwikkeling kan het vrije verkeer van personen op de lange duur niet achterblijven. Deze internationale ontwikkeling ondergraaft de soevereiniteit van de staat. De voornaamste tegenhanger van deze hypothese is Joppke, die er de hypothese van de 'self limited sovereignty' tegenover zet. In deze visie wordt de beperking op het handelend vermogen van de staat niet als een externe, internationale ontwik-

keling gezien, maar als een interne rem op het handelen van de staat. De discretionaire bevoegdheid van de staat wordt beperkt doordat de rechter, meestal op basis van constitutionele waarden, de rechten van migranten in bescherming neemt. Het handelend vermogen van de staat kan in deze hypothese dus wel onder druk komen te staan, maar deze druk komt van binnen de soevereine staat en is niet het gevolg van een externe ontwikkeling van globalisering.

Een tweede hypothese, beredeneerd vanuit globalisering, is die van de ontwikkeling van een *postnationaal burgerschap*, zoals beschreven door Soysal. Deze redefinatie is gebaseerd op de waarneming dat migranten in westerse samenlevingen veel rechten hebben verworven zonder staatsburger te zijn. Hammar noemt dit fenomeen *denizenship*. Soysal ziet hierin een ontkoppeling tussen het hebben van rechten in een samenleving en het verlenen van die rechten door de staat. De rechten van individuen zijn in haar ogen in toenemende mate het gevolg van internationale rechtsregels die deze rechten aan personen binnen staten toekennen. Als gevolg van deze internationale invloed staat de natiestaat, als traditionele verlener van rechten onder druk. Hiertegenover staat, wederom, het idee van de 'self limited sovereignty'. Het is de nationale rechter die op basis van constitutionele normen de rechten van de migrant uitbreidt, soms tegen de wil van de wetgever in. Het feit dat een migrant, legaal, is binnengelaten, beperkt de mogelijkheden van de staat om zich van deze migrant te ontdoen, aangezien hij rechten heeft en vaak een verdediger in de vorm van de rechterlijke macht. Een langdurig verblijf, en de ontwikkeling van rechten, kunnen uiteindelijk ook een 'recht' op toetreding tot de natiestaat inhouden. Faist spreekt van een toenemend belang van wat hij het *ius domicili* noemt, dat een recht op naturalisatie geeft. Het ontstaan van grote groepen *denizens* en de toenemende rechten van deze groep in westerse samenlevingen, roept inderdaad de vraag op hoe natiestaten met deze situatie omgaan. Soysal ziet deze groep alleen maar groeien en ziet door internationale druk een nieuwe norm van 'postnationaal' burgerschap ontstaan. Freeman stelt zich hier tegenover en stelt dat het gaat om een historische anomalie die uiteindelijk in de natiestaat opgenomen zal worden.

NOTEN

- ¹ De samenhang tussen de variabelen 'globalisering' en 'internationale migratie' is hoe dan ook complex aangezien globalisering vaak als verklarende variabele voor internationale migratie wordt opgevoerd terwijl internationale migratie ook vaak als een uitingsvorm van globalisering wordt gezien.
- ² Faist is van mening dat transnationalisering en globalisering niet uit elkaar voortvloeien: "Whereas global processes are largely decentered from specific nation-state territories and take place in a world context above and below states, transnational processes are anchored in and span two or more nation states, involving actors from the sphere of both state and civil society" (Faist 2000: 192).
- ³ "Assimilation is akin to the idea of rather exclusive citizenship in a single nation-state, national citizenship. Assimilation theory sees a gradual adaptation not only socio-economically but also culturally and behaviourally" (Faist 2000: 204).

3 EUROPEANISERING VAN IMMIGRATIE EN ASIEL

3.1 INLEIDING

In toenemende mate begint de Europese integratie zijn stempel te drukken op vraagstukken van migratie, asiel en zelfs burgerschap. Het is echter van belang om hier twee verschillende vormen van deze invloed te onderscheiden. Koslowski (1998) maakt een onderscheid tussen de ontwikkeling van een 'intra-EU migratie-regime' enerzijds en de ontwikkeling van een regime op het gebied van migratie van buiten de EU anderzijds. Koslowski spreekt hier van regimes, aangezien niet alle initiatieven en maatregelen op dit gebied zijn ontstaan en ondergebracht binnen de Europese instituties. Volgens de (standaard)definitie van Krasner (1982) zijn regimes: "sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations." Hiermee zijn niet alleen de ontwikkelingen binnen de arena van de instituties van de EU van belang bij de ontwikkeling van normen en regelgeving, maar ook afspraken die buiten deze fora tot stand zijn gekomen, zoals bijvoorbeeld het verdrag van Schengen. Het intra-EU regime ligt na aan het hart van het Europese project. Dit regime regelt de mate waarin burgers van de lidstaten van de EU zich vrijelijk kunnen bewegen en vestigen in andere lidstaten: het vrije verkeer van personen. De ontwikkelingen en regelingen op dit gebied zijn gaandeweg steeds inclusiever van aard geworden.

In het geval van de migratie van buiten de EU(-lidstaten) zijn de aandacht en regelingen van recenter datum, en in karakter eerder gebaseerd op een logica van uitsluiting. Tot op heden gaat het bij de ontwikkeling van dit regime grotendeels om maatregelen op het gebied van een gezamenlijk asielbeleid, gericht op een afname van de instroom van asielzoekers en het effectief beschermen van de buitengrenzen van de EU.

25

Hieronder worden de Europese ontwikkelingen op het gebied van immigratie en met name asiel beschreven. Behalve een meer chronologisch overzicht van de belangrijkste overeenkomsten en verdragen, en de achtergrond van hun totstandkoming, biedt het hoofdstuk ook een inventarisatie van de voornaamste problemen binnen de EU op dit beleidsterrein. Het gaat hierbij om zaken als illegale immigratie en mensensmokkel en om de verschillen tussen de problemen aan de zuid- en de noordgrens van de Europese Unie. Deze problemen manifesteren zich in de diverse lidstaten in verschillende mate. De problemen binnen de EU zijn niet gelijk en de verschillen zullen bij een eventuele totstandkoming van lastenverdelende mechanismen 'verrekend' moeten worden. Dit hoofdstuk is echter voornamelijk van belang als achtergrond voor de navolgende landenstudies. Alle landen in de studie zijn lid van de EU, die als forum voor de ontwikkeling van het asielbeleid sterk in belang is toegenomen. Europese verdragen als die van Schengen, Dublin en Amsterdam zijn door de lidstaten overeengekomen en doorgevoerd in het nationale beleid. Een goed begrip van deze kernovereenkomsten is hiermee van belang voor de landenstudies.

3.2 MIGRATIE BINNEN DE EUROPESE UNIE

Binnen het intra-EU regime is de grondslag van het vrije verkeer van personen langzaam verschoven van een economisch Europa naar een Europa van de burgers. In het verdrag van Rome (1957) is het vrije verkeer van personen nog sterk geënt op economische vrijheid. Het verdrag spreekt van de 'freedom of movement of economic agents'. Deze vrijheid werd dus niet toegekend aan individuen of burgers van lidstaten, maar aan burgers van lidstaten in hun hoedanigheid van 'werkers', hetzij zelfstandig, hetzij in loondienst. De Europese Akte (1986) weerspiegelt de verschuivingen die in de voorafgaande periode, vaak onder druk van het Europees Hof van Justitie, hebben plaatsgevonden. De tekst spreekt van de 'free movement of persons' een bevestiging van de uitbreiding van 'free movement' naar bijvoorbeeld de families van werknemers. Het Europees Hof van Justitie is meerdere malen de voornaamste pleitbezorger geweest om de toepasbaarheid van het vrije verkeer van personen uit te breiden. Waar lidstaten de beperkingen van de verdragen opzochten, maakte het hof gebruik van zijn recht verdragen te interpreteren om de rechten van de burgers van lidstaten te beschermen en uit te breiden. Zo was in het verdrag van Rome bijvoorbeeld geen definitie vastgesteld van 'worker'. De ruimte in het verdrag om eigen definities aan te houden en zo burgers uit andere lidstaten te weren, werd door het hof weer ingetrokken. "As the ECJ determined in *Hoekstra* (1964), 'worker' had to be a Community term, because otherwise 'each Member State (could) modify the meaning of the concept of 'migrant worker' and...eliminate at will the protection afforded by the Treaty to certain categories of persons" (Joppke 1999b: 31).

26

Het Verdrag van de Europese Unie (VEU 1992) voorzag in de invoering van een Europees burgerschap (bovenop en in aanvulling op het nationale burgerschap uiteraard) hetgeen het principe van de 'free movement' weer een stap verder bracht. "Finally, European Citizenship formalized the *de facto* extension of the free movement principle from workers to all nationals of EU member states by detaching permission to reside in a fellow member state from employment" (Koslowski 1998: 161). Ook op het gebied van sociale rechten heeft het Europees Hof van Justitie een belangrijke bijdrage geleverd aan de toegang tot voorzieningen van migrerende burgers van de lidstaten. Hoewel in de EU niet tot nauwelijks gesproken kan worden van een gezamenlijk sociaal beleid, heeft het Hof veelvuldig gebruik gemaakt van het non-discriminatiebeginsel¹ om sociale rechten van EU-migranten, zoals toegang tot sociale voorzieningen en onderwijs, uit te breiden (Joppke 1999, Koslowski 1998).

Ondanks nog bestaande restricties op de mobiliteit van EU-burgers tussen de verschillende lidstaten, heeft het regime zich ontwikkeld tot een inclusief systeem. In tegenstelling tot de verwachtingen leidde de ontkoppeling van het vrij verkeer van personen en de voorwaarde van het werk (bij de invoering van een Europees burgerschap) niet tot een grote migratie van zuid naar noord binnen de Unie. De mobiliteit van EU-burgers is ondanks de uitbreiding van de mogelijkheden hiertoe

tot op heden niet substantieel in omvang gegroeid. Bovendien speelt deze groep migranten, ondanks een constante en aanzienlijke aanwezigheid van EU-burgers in andere landen van de Unie, nergens een rol van belang in het debat over migratie. Het argument dat de afwezigheid van een toename van de mobiliteit van EU-burgers een teken van zwakte van het intra-EU migratieregime zou zijn, gaat volgens Koslowski echter niet op: "The objective of the regime is the elimination of barriers to free movement and the elimination of of member state discrimination against EU nationals, not increased intra-EU migration itself. At issue is not the behaviour of individuals but rather the behaviour of states" (Koslowski 1998: 166)

3.3 DE ONTWIKKELING VAN EEN EU-REGIME VOOR MIGRATIE EN ASIEL

In vergelijking met de ontwikkeling van het intra-EU migratieregime staat de ontwikkeling van een EU-regime dat immigratie en asiel van buiten de EU regelt, nog in de kinderschoenen. Bovendien zijn de regelingen op het gebied van asiel en migratie tot op heden altijd in een kader van veiligheidsdenken en het weren van ongewenste migratie ontstaan. De late start van de ontwikkeling van een Europees beleid op het gebied van asiel en immigratie wordt in eerste instantie verklaard door de onwil van staten om zeggenschap op dit kerngebied van soevereiniteit te verliezen. De soevereine taak van de nationale overheid om te beslissen wie tot de staat toegelaten wordt, begint nu enigszins binnen de EU bespreekbaar te worden, aangezien de beheersbaarheid van met name asielmigratie op nationaal niveau steeds meer tegen grenzen aanloopt. De eerste aanzetten om tot een gezamenlijk beleid te komen, waren echter allemaal van intergouvernementele aard en in sommige gevallen, zoals de overeenkomst van Schengen, kwamen het debat en de afspraken zelfs geheel buiten de Europese instellingen tot stand. Meer recente ontwikkelingen als het Verdrag van Amsterdam en de Top van Tampere (oktober 1999) hebben asiel en migratie onder het gemeenschapsrecht van de EU gebracht. De verwachting is dat het acquis (de Europese regelgeving, lett. de verworvenheden) op het gebied van de 'Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Rechtvaardigheid' (waar asiel en migratie onder vallen) in de komende tijd aanzienlijk in belang toe zal nemen (Monar 2000).

3.3.1 SCHENGEN EN DE CONVENTIE VAN DUBLIN

Ondanks eerdere pogingen tot overeenstemming te komen op het gebied van grenscontroles, zoals de overleggen van de intergouvernementele Trevi-groep² die in 1975 opgericht werd, beginnen de eerste contouren van een gezamenlijk migratiebeleid pas zichtbaar te worden met de akkoorden van Schengen en Dublin. De conventie van Schengen komt aanvankelijk buiten de kanalen van de Europese Unie tot stand. De conventie is een multilaterale overeenkomst tussen Frankrijk, Duitsland en de Benelux landen (1985) die later opgevolgd wordt door een tweede

conventie van Schengen in 1990³. Aangezien Schengen tot stand is gekomen buiten de instituties van de EU is de conventie bindend voor de ondertekenaars onder internationaal recht, maar valt de overeenkomst buiten het EU-recht. De conventie is bedoeld om het Europese ideaal van een werkelijk vrij verkeer mogelijk te maken door de controles van binnengrenzen tussen de deelnemende landen op te heffen. Het zijn echter met name de flankerende maatregelen die de aandacht hebben getrokken en die voor migratie van buiten de Unie van belang zijn. Het versoepelen van de interne grenscontroles moet namelijk gepaard gaan met een versterking van de buitengrenzen van het Schengen-gebied. Schengen was tevens een eerste aanzet tot harmonisatie van het asielbeleid van de deelnemende landen. Geboren onder het gesternte van een toename van asielaanvragen in Europa en de angst voor 'asylum shopping'⁴ stelt de conventie de norm dat asielzoekers slechts in één van de deelnemende landen een aanvraag voor asiel mogen doen. Verder roept de conventie op tot een gemeenschappelijk visabeleid, harmonisatie van beleid om illegale immigratie af te schrikken en de instelling van een geautomatiseerd informatiesysteem dat afgewezen asielaanvragers moet registreren (Kosłowski 1998). Het Schengen-verdrag werd, nog voor het in werking was getreden, in 1990 heronderhandeld (Schengen II). Dit verdrag legde uiteindelijk, naast het vrije verkeer, de basis voor een gezamenlijk asielbeleid voor de deelnemende landen vast. Er zijn regels vastgelegd die duidelijk maken welke lidstaat verantwoordelijk is voor een asielaanvraag. Volgens het principe van 'first handling' is en blijft het land dat een asielaanvraag voor het eerst in behandeling neemt, verantwoordelijk voor die persoon. Indien deze aanvrager in een ander Schengenland verblijft, is de eerste staat verplicht de aanvrager 'terug te nemen'. Bovendien is elke asielbeslissing van een van de lidstaten ook in de andere landen bindend (zie Dinan 2000: 413).

Dat Schengen zelfs bij de eerste ondertekenaars gevoelig lag, mag blijken uit het feit dat tussen de eerste overeenkomst (1985) en de inwerkingtreding (1995) een periode van ruim 10 jaar onenigheid en vertraging is komen te liggen. Duitsland, de Beneluxlanden en Frankrijk hebben allemaal op gezette tijden hun bezwaren naar voren gebracht en de inwerkingtreding vertraagd. Sinds de Schengen-overeenkomst van 1990 zijn verder nog Italië, Spanje, Portugal, Griekenland en Oostenrijk toegetreden. De zes participerende landen die de Schengen-overeenkomst momenteel ook daadwerkelijk implementeren zijn: België, Nederland, Luxemburg, Duitsland Portugal en Spanje. Frankrijk maakte gebruik van een 'safeguard clause' en houdt zijn grenscontroles nog (tijdelijk) in stand (Dinan 2000: 413).

De conventie van Dublin kent een grote overlap met het doel en de middelen van de Schengen-overeenkomst, maar wordt overeengekomen binnen de instituties van de EU. De overeenkomst werd in 1990 getekend maar trad pas in werking in 1997 door de late ratificatie van toenmalig gastland Ierland. De conventie van Dublin stelt vast welke staat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek, hetgeen overeenkomt met het kernpunt van de Schengen-overeen-

komst⁵. Om meerdere aanvragen in verschillende lidstaten te voorkomen wordt er gewerkt aan een gecomputeriseerd systeem voor de vergelijking van vingerafdrukken (EURODAC) van asielzoekers (Dinan 2000: 141). Alle lidstaten van de EU zijn inmiddels toegetreten tot de conventie van Dublin (Van Der Meulen 1999). De moeizame weg naar de verdragen van Schengen en Dublin en de vele verdragingen die de ratificaties opliepen, hebben duidelijk gemaakt dat samenwerking op dit terrein bij de lidstaten zeer gevoelig ligt. Gaandeweg kwam er echter ook steeds meer kritiek op de schemerige manier waarop de besluitvorming op dit gebied tot stand kwam.

3.3.2 HET VERDRAG VAN MAASTRICHT

Met het Verdrag van Maastricht, of het Verdrag van de Europese Unie⁶, wordt het beleidsterrein immigratie en asiel binnen de structuur van de EU gebracht. Het verdrag van de Europese Unie voorziet in de creatie van een structuur van drie pijlers. Asiel en immigratie wordt ondergebracht in de zogenaamde derde pijler, die van de samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken.

Gezien de gevoeligheid van het onderwerp voor de lidstaten is de besluitvormingsprocedure binnen de derde pijler intergouvernementeel; er moet dus unaniem overeenstemming in de raad van ministers bereikt worden. Anders gezegd: "The pillar structure effectively kept most policies regarding migration to the European Union outside the Community legal order" (Koslowski 1998: 171). De onderwerpen in de derde pijler moesten volgens het verdrag worden gezien als 'common interests' en niet als 'common policies'.

Sinds het verdrag van Maastricht houdt een speciale 'task force Justice and Home Affairs' zich bezig met de onderwerpen buitengrenzen, immigratie en asiel (Van Der Meulen 1999). Met de verdragen van Dublin en Maastricht worden de eerste contouren van een gezamenlijk asiel- en immigratiebeleid duidelijk. Geheel in lijn met het intergouvernementeel karakter van de besluitvorming en de vaak niet-bindende manier waarin de beslissingen worden gegoten, vallen de meeste normen die ontstaan zijn in deze periode niet onder het gemeenschapsrecht. Inhoudelijk gezien wordt het vraagstuk van asiel en migratie in eerste instantie als een veiligheidsvraagstuk gezien, het doel van de maatregelen is gericht op controle en het terugdringen van migratiestromen. Het gebruik van drie begrippen, en een ruime mate van overeenstemming over die begrippen, vormt de basis van een gezamenlijk instrumentarium in het asielvraagstuk.

1 In 1995 stelde de raad van ministers een gemeenschappelijke standpunt betreffende de definitie voor vluchteling vast. De definitie sluit een grote groep uit. Volgens het gemeenschappelijk standpunt vallen zij die vluchten voor burgeroorlog, algemeen gewapend conflict en vervolging door 'non-state agents', zoals militias, buiten de categorie vluchteling (Koslowski 1998).

- 2 Het tweede leidende principe voor het asielbeleid van de meeste Europese landen is dat van de 'veilige landen van herkomst'. Volgens dit principe wordt een aanvraag tot asiel ongegrond verklaard wanneer, volgens het land dat de aanvraag behandelt, het land in kwestie als veilig wordt beschouwd. Met veilig wordt dan bedoeld dat de civiele, politieke en mensenrechten hier afdoende zijn verankerd.
- 3 Het derde leidende principe is dat van het 'derde land van ontvangst' of 'veilige derde landen principe'. Ingesteld om *asylum shopping* tegen te gaan, verwijst dit principe naar de situatie waarin een asielzoeker het land is binnengekomen via een ander land dat als veilig aangemerkt kan worden. Aangezien dit andere land veilig is, had de asielzoeker daar asiel aan moeten vragen en is het ontvangende land gerechtigd de asielzoeker daarnaar terug te sturen.

Aangezien het doel van de maatregelen is illegale migratie terug te dringen en het misbruik van het asielrecht tegen te gaan, kan gezegd worden dat de maatregelen effect hebben gehad. Individuele lidstaten hebben de principes van de verschillende conventies in de nationale wetgeving toegepast en na enige tijd is in het aantal asielaanvragen een daling waar te nemen (Koslowski 1998). De laatste jaren neemt het aantal asielverzoeken in de EU echter weer toe. Met name voor landen aan de buitengrens van de EU drukten de overeenkomsten op de nationale wetgeving: "... given that Schengen rules generally give responsibility for asylum-seekers without visas to states of first entry (even if illegally), it put additional pressure on member states with external borders to maintain strict border controls and adopt restrictive asylum policies lest they bear a disproportionate burden of asylum-seekers" (Koslowski 1998: 175). Vooral de invoering van de nieuwe asielwetgeving in Duitsland (1993), gebaseerd op de principes van veilige derde landen en veilige landen van herkomst, zorgde voor een grote daling in het aantal aanvragen⁷ (overigens stegen in dat jaar de aanvragen in Nederland).

De principes van de conventies van Schengen en Dublin en de toepassing ervan in de nationale wetgeving van lidstaten zijn echter niet zonder kritiek gebleven. De grote nadruk op het sluiten van de grenzen van het Fort Europa en de nieuwe leidende principes werden ook gezien als een uitholling van het asielrecht en op sommige punten in tegenspraak met de conventie van Genève. Zo bepalen staten zelf welke landen zij op de lijst van veilige landen van herkomst plaatsen. Niet alleen kunnen hier dus relatief gemakkelijk landen op terechtkomen die daar geen plaats zouden moeten hebben, in het algemeen kan gesteld worden dat de lijsten vaak gedateerd zijn (zie Marshall 1996: 13 ev). Bovendien is het principe van veilige landen van herkomst in strijd met het principe van de individuele beoordeling dat in het vluchtelingenverdrag vastgelegd is: "The application of the notion of a country where there is 'generally' no risk of persecution is at odds with the fundamental procedural principle of the individual assesment of each application of asylum" (Marshall 1996: 13).

Ook op het principe van de veilige derde landen is kritiek. Dat een derde land veilig is in de zin dat een asielzoeker hier geen direct gevaar loopt, zegt nog niets over de vraag of hier adequate wetten en regels voor asielverlening gelden. Het derde land zou de asielzoeker weer terug kunnen sturen naar een ander derde land of zelfs naar het land van herkomst, hetgeen in strijd is met het *non-refoulement* principe van het vluchtelingenverdrag. Het non-refoulement principe bepaalt dat “geen der verdragsluitende staten, op welke wijze ook, een vluchteling zal uitzetten naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden.” Volgens mensenrechtenorganisaties heeft de toepassing van algemene vuistregels als veilige landen van herkomst en veilige derde landen het gevaar op refoulement vergroot (Van Der Meulen 1999: 20-21).

3.3.3 HET VERDRAG VAN AMSTERDAM

Het Verdrag van Amsterdam introduceert een aantal belangrijke veranderingen voor het gebied van asiel en immigratie in de EU. De belangrijkste verandering is de overheveling van dit beleidsterrein van de derde pijler naar de eerste, communautaire, pijler. Dit houdt in dat het onderwerp, op termijn, onder het EU-recht zou komen te vallen. Andere delen van de derde pijler werden niet onder het gemeenschapsrecht geplaatst. In de toekomst zou de besluitvorming over de onderwerpen asiel en immigratie dus moeten veranderen. De communautaire methode is dan van toepassing op het beleid voor visa, immigratie en asiel, de rechten van de zogenaamde ‘third country nationals’⁸, de controle van de buitengrenzen en samenwerking op het gebied van civiel recht. Samenwerking op het gebied van politie en strafrecht zijn in de derde pijler gehouden (zie Kostakopoulou 1998: 650).

De beslissing om asiel en immigratie onder de eerste pijler onder te brengen, betekent echter nog geen onmiddellijke verandering. Er is een intergouvernementele overgangperiode ingesteld van vijf jaar na de inwerkingtreding van het verdrag (tot 2004), waarin vastgehouden wordt aan unanimité bij de stemming. Een tweede verzwakking is het feit dat de Europese Commissie in deze overgangperiode het recht van initiatief moet delen met de lidstaten, een ongewone verzwakking van de rol van de Commissie. Aan het eind van de periode moet de raad van ministers unaniem overeenstemming bereiken over de vraag of (delen van) dit beleidsterrein voortaan daadwerkelijk onder de gemeenschapsprocedures komt te vallen en er dus bij gekwalificeerde meerderheid gestemd gaat worden (Monar 2000: 6-7). Zo bezien valt er nog een wereld te winnen.

Het Verdrag van Amsterdam voorziet ook in een incorporatie van het Verdrag van Schengen, dat buiten de EU tot stand gekomen is, in het gemeenschapsrecht. De incorporatie van Schengen heeft echter wel een fragmentatie in de eerste pijler tot stand gebracht (Kostakopoulou 1998; Monar 2000). Groot-Brittannië, Ierland en Denemarken hebben gekozen voor een ‘opt-out’ aangaande de eerste pijler. Het onbehagen van lidstaten om autonomie op dit terrein uit handen te geven, komt

verder nog tot uiting in de positie van het Europees Hof van Justitie op dit terrein. Nationale rechtbanken mogen geen zaken op het gebied van visa, asiel en immigratie naar het Hof doorverwijzen. "The conclusion to be drawn from these limitations on the ECJ's jurisdiction is that the member states are anxious not to relinquish too much control over the shape of the new legal and institutional framework on asylum and immigration" (Kostakopoulou 1998: 651).

Het Verdrag van Amsterdam legt wel, voor het eerst op dit beleidsterrein, een aantal doeleinden vast waarover binnen een termijn van vijf jaar overeenstemming bereikt moet worden. In het verdrag wordt een aanzienlijke lijst van maatregelen opgesomd die binnen de termijn van vijf jaar vallen:

These include the establishment of criteria for determining which Member State is responsible for considering an application for asylum, the definition of minimum standards on the reception of asylum seekers, on the qualification of nationals of third countries as refugee, on procedures in the member States for granting or withdrawing refugee status and for giving temporary protection to displaced persons as well as measures as regards conditions of entry and residence for third country nationals and against illegal immigration (Monar 2000: 9).

Hoewel in het Verdrag van Amsterdam "the maintenance and the development of the Union as an area of freedom, justice and security" tot een van de belangrijkste doeleinden verheven wordt, zijn het toch de flankerende, restrictieve maatregelen die de toon zetten. De invloed van politie, douane en militaire experts tijdens de voorbereidende fases hebben het onderwerp immigratie en asiel stevig in een paradigma van veiligheidsvraagstukken ingebed (Kostakopoulou 1999; Favell en Geddes 1999: 18, 20). Met de overheveling naar de eerste pijler is het veiligheidsdenken niet van de baan: nog steeds wordt een immigratie- en asielbeleid van de EU voorgesteld als een noodzakelijk flankerend beleid om de interne vrije markt en de afschaffing van interne grenzen een realiteit te maken. "Immigration and refugee flows continue to be portrayed as a security problem and the member states' identification of the sources of insecurity and the logic of control has permeated the first pillar" (Kostakopoulou 1998: 651).

In oktober 1999 vond de Europese top in Tampere plaats. Het doel van deze bijeenkomst was om de algemene afspraken van het verdrag van Amsterdam op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken meer handen en voeten te geven. Tevens moest de top de samenwerking op het gebied van asiel meer omvattend behandelen en wat meer losweken van het beeld van een 'Fort Europa', waarop veel kritiek was geweest. De regeringsleiders kwamen afstemming overeen op het punt van een 'Common European Asylum System', dat moet voorzien in gemeenschappelijke standaarden voor de beoordeling van asielverzoeken, minimumvoorwaarden voor de opvang van asielzoekers en in het op elkaar afstemmen van regels over de vluchtelingenstatus (zie Monar 2000: 22). Dit bleek in Tampere het hoogst haalbare. Over voorstellen voor een gezamenlijk asielbeleid door harmonisatie van de nationale regels of voor de instelling van een *burden-sharing* sys-

teem tussen de lidstaten kon geen overeenstemming worden bereikt. In de nasleep van Tampere moet nog wel de oprichting van het zogeheten European Refugee Fund genoemd worden. Dit fonds komt nog het dichtst in de buurt van een systeem van *burden-sharing* en moet een budget van 216 miljoen Euro bevatten in de periode 2000-2004 (Monar 2000).

In de komende periode tot 2004 moet, zoals afgesproken in het Verdrag van Amsterdam, een groot aantal afspraken op het gebied van asiel en immigratie hun definitieve vorm krijgen. Het is echter niet te zeggen welke vorm deze zullen krijgen. In het verleden is gebleken dat het bereiken van overeenstemming langzaam gaat en dat de lidstaten zich voornamelijk concentreren op het terugbrengen van aantallen (illegale) migranten en asielzoekers. De belangen van de verschillende lidstaten lopen sterk uiteen, hetgeen een gezamenlijk beleid extreem moeilijk maakt. Het bereiken van enige vorm van *burden-sharing* zal gezien de grote verschillen tussen lidstaten in termen van instroom van migranten en asielzoekers niet eenvoudig zijn. Een ander punt betreft de vrees dat het overeenkomen van minimum normen en standaarden op het gebied van de beoordeling van asielverzoeken en de opvang van asielzoekers uitdraait op de kleinste gemene deler en door de lidstaten aangewend wordt om Europa verder af te sluiten voor asiel. De Europese Commissie heeft in haar initiatief voorstellen voor asielbeleid (november 2000) in ieder geval wel ingezet op een "(...) common asylum system which would go beyond the minimum rules which are already being discussed in the Council and in Parliament" (Europese Commissie 2000).

3.4 THEMA'S BINNEN HET EU-RAAMWERK

3.4.1 IMMIGRATIE EN VERGRIJZING IN EUROPA

Hoewel immigratie en asiel praktisch en beleidsmatig met elkaar verbonden zijn, gaat het in principe om twee verschillende onderwerpen. In de tijd dat het geraamte van de asielregelgeving tot stand kwam, was reguliere immigratie een van de laatste onderwerpen die de aandacht van de Europese regeringsleiders hadden. Ongewenste illegale migratie en misbruik van asielprocedures was het probleem van de dag. De economische situatie in het grootste deel van Europa liet bovendien nauwelijks ruimte voor nieuwe economische migranten. De economische bloei aan het einde van de jaren negentig heeft migratie in een ander perspectief geplaatst. De huidige krapte op de arbeidsmarkt van vele Europese landen heeft (soms heftige) debatten over nut en noodzaak van een nieuwe arbeidsmigratie losgemaakt. Niet alleen de krapte op de arbeidsmarkt maar ook het toekomstperspectief van een vergrijzend Europa, dat zijn systemen van sociale zekerheid en ouderdomsvoorzieningen niet in stand zou kunnen houden, hebben arbeidsmigratie op de Europese agenda gezet. Een rapport van de Verenigde Naties becijferde dat de Europese Unie enorme stromen migranten nodig zou hebben om de verhouding tussen economisch actieven en inactieven op peil te houden (Verenigde Naties 2000). In

november 2000 lanceerde de Europese Commissie twee voorstellen over immigratiebeleid en over asielbeleid waarin ook het perspectief van vergrijzing een belangrijke rol speelt: 'to set them (voorstellen voor immigratie en asielbeleid – DB) within the context of the challenges of social and employment policy in ensuring economic growth in the face of demographic projections which show an ageing European population' (European Commission 2000). De voorstellen van de commissie lopen voorzichtig vooruit op een 'noodzaak' van immigratie voor de EU maar de Commissie bepleit geen onverkorte overname het VN-idee van de 'replacement migration'. De meningen over dit onderwerp zijn nog sterk verdeeld. Verschillende onderzoekers hebben 'immigratie voor vergrijzing' voor de Nederlandse situatie bijvoorbeeld al van de hand hebben gewezen (zie bijv. WRR 1993 en WPRB 2000).

3.4.2 EEN EUROPEES ASIELBELEID EN DE TOEGANG TOT EUROPA

De ontwikkeling van het Europese 'asielbeleid' heeft sterk in het teken gestaan van het tegengaan van illegale migratie en oneigenlijke beroepen op de asielprocedures. Met name bepalingen 'veilige derde landen' en 'veilige landen van herkomst' zijn er in essentie op gericht te voorkomen dat Europa bereikt wordt of, als Europa wel bereikt wordt, te voorkomen dat er een beroep kan worden gedaan op de procedure van asielbeoordeling. Doomernik et al. spreken in dit geval van *weringsbeleid*, waarmee verder ook maatregelen worden bedoeld als de verscherpingen in het visumbeleid, sancties tegen vervoerders en het 'niet-ontvankelijk' verklaren van asielverzoeken van personen die niet over geldige papieren beschikken (Doomernik et al. 1996: 27). Het effect van de aanscherpingen in het beleid was in eerste instantie positief te noemen. De meeste Europese landen hebben de verscherpingen in de periode 1992-1994 ingevoerd en de aantallen asielverzoeken zijn in de navolgende periode aanzienlijk gedaald. De laatste jaren vertonen de cijfers echter weer een stijging.

Met name organisaties als de UNHCR, Amnesty International en Human Rights Watch hebben meerdere malen bezwaar gemaakt tegen deze verscherpingen die in hun ogen een uitholling van het vluchtelingenrecht betekenen. Hoewel er juridisch gezien geen sprake is van een recht op asiel, hebben asielzoekers wel recht op een individuele beoordeling van hun asielverzoek. De bepalingen van veilige derde landen en met name veilige landen van herkomst worden nu als grond gebruikt om asielzoekers terug te sturen op basis van algemene kenmerken (herkomstland) en zonder de individuele situatie in beschouwing te nemen. Andere maatregelen zoals de aanscherpingen in het visumbeleid en de boetes en sancties tegen vervoerders die mensen zonder de juiste papieren vervoeren, hebben ook het effect dat het moeilijker wordt Europa te bereiken. Bij gebrek aan een functionerend Europees asielbeleid waarin een systeem van *burden-sharing* is opgenomen, blijven Europese landen bovendien hun nationale asielbeleid aanscherpen om asielzoekers te weren.

This will have two effects. First, it will create substantial fluctuations in the relative numbers of asylum-seekers in different states at different times, as states vie with one another to become the least attractive country of asylum; and second, it will lead to a downward spiral of standards to internationally unacceptable levels. (Boswell 2000: 555)

Nog afgezien van de vraag of dit in overeenstemming is met (de geest van) het VN-vluchtelingenverdrag, hebben de verscherpingen een nieuw en groeiend probleem met zich meegebracht. Doordat het moeilijker wordt de landen van bestemming te bereiken, maken steeds meer migranten en asielzoekers gebruik van de diensten van zogenaamde reisagenten of mensensmokkelaars.

3.4.3 MENSSENSMOKKELAARS, ASIEL EN DE BESTRIJDING VAN TRANSNATIONALE MISDAAD

Mensensmokkel is een relatief nieuw probleem voor de Europese staten. Hoewel ook vroeger migranten en asielzoekers met hulp van anderen (al dan niet crimineel) naar Europa kwamen is de schaal van dit fenomeen in de jaren negentig sterk gestegen. Ironisch genoeg zijn het waarschijnlijk juist de verscherpingen in regelgeving en grenscontroles die migranten steeds vaker in de armen van internationale criminele netwerken drijven. Het feit dat het hier gaat om illegale migratie (maar onder internationaal recht niet per definitie illegitiem⁹) uitgevoerd door criminele organisaties, betekent per definitie dat er weinig harde feiten bekend zijn over de aantallen 'gesmokkelden' en de hoeveelheid geld die ermee gemoeid is. Widgren (1994) maakte de wijd geaccepteerde schatting dat in 1993 tussen de 100.000 en 220.000 vreemdelingen (zowel illegale migranten als asielzoekers) in meerdere of mindere mate gebruik hadden gemaakt van smokkelaars om een EU-grens te passeren. De hoeveelheid geld die daarmee gemoeid was, schatte hij tussen de 100 miljoen en 1,1 miljard Amerikaanse dollars. Wereldwijd lag de schatting voor 1993 tussen de 5 en 7 miljard Amerikaanse dollars (Widgren 1994: 9-11). De schattingen voor de aantallen 'gesmokkelden' (en bijgevolg de omzet van criminele organisaties) zijn de laatste jaren omhoog gegaan (zie Morrison 2000: 24-25 en Salt 2000). De meest recente schatting van de CIA spreekt inmiddels van een "\$10 billion to \$12 billion-a-year growth industry of migrant smuggling groups" (CIA 2001: 16); de berekening daarvan is echter onduidelijk.

Inmiddels is dus een omvangrijke criminele industrie ontstaan die enerzijds het restrictieve beleid voor migratie, asiel en grenscontroles ondergraaft en anderzijds migranten en asielzoekers uitbuit en in sommige gevallen zelfs misbruikt¹⁰. De laatste jaren is het probleem van de internationaal georganiseerde misdaad die zich met mensensmokkel bezighoudt, hoger op de agenda komen te staan. De internationale afspraken die zich op dit terrein ontwikkeld hebben, zijn echter nog zwak en vaak exclusief gericht op de criminele aspecten van mensensmokkel. Op het gebied van de smokkel van vrouwen en kinderen zijn internationale conventies tot stand gekomen die de bestrijding van de smokkelorganisaties ten doel hebben maar tevens de (mensen) rechten van de gesmokkelden zelf vastgelegd hebben.

Op het gebied van de smokkel van migranten ligt de nadruk op de bestrijding van criminele organisaties en het terugdringen van illegale migratie en is er weinig aandacht voor de rechten van migranten of het feit dat voor vele migranten en asielzoekers de 'diensten' van een mensensmokkelaar de enige mogelijkheid zijn om Europa te bereiken. Het 'gebrek' aan aandacht voor de positie en rechten van migranten in het beleid en het debat vergroot volgens organisaties als de UNHCR het gevaar van refolement.

The vast majority of refugees who claim asylum in Europe are trafficked/smuggled and anti-trafficking /smuggling initiatives must be very mindful of this. The possibilities for refolement are very real unless adequate protection is built into combative measures. (Morrison 2000: 79)

Aangezien zowel een groot deel van de asielzoekers als een groot deel van de uiteindelijke statushouders gebruik heeft gemaakt van smokkelorganisaties, zullen overheden en internationale organisaties als de EU zich moeten realiseren dat beleid tegen mensensmokkelaars tevens de weg naar asiel af zal snijden. In het onwaarschijnlijke geval dat mensensmokkel in de toekomst uitgebannen zou worden, zou er volgens Morrison een 'end game' in het Europese asielbeleid bereikt worden: "As international policy currently stands, if European governments were ever succesful in stopping organised illegal migration at source or in transit countries, they would have ended European asylum policy as we know it" (Morrison 2000: 5).

36

3.4.4 DE ZUIDGRENS EN ILLEGALE MIGRATIE

Het idee van een Europese 'asielcrisis' is voornamelijk van toepassing op de problemen die de landen van Noordwest-Europa sinds het midden van de jaren tachtig ondervonden hebben. Voor de zuidelijke landen van de Europese Unie, met name Spanje en Italië, heeft de grote toename van migratie naar het westen een heel ander gezicht aangenomen. In deze landen is de omvang en groei van illegale migratie van veel groter belang dan de druk op de asielpoort en de bijbehorende instituties. In de eerste helft van de jaren negentig, waarin de asielmigratie naar Europa enorme pieken bereikte, waren de verschillen tussen de grote landen in het noorden en zuiden zeer groot. Frankrijk kreeg in 1989 61.422 aanvragen en Duitsland in 1992 maar liefst 438.191, ter vergelijking; Italië piekte in 1992 met 24.490 (bijna volledig op het conto van de Albanië-crisis te schrijven) en Spanje in 1993 met 'slechts' 12.645 asielaanvragen (Eurostat 2000).

De landen die de zuidgrens van de Europese Unie vormen, hebben veel meer te maken met illegale migratie; zij hebben zelfs een soort 'traditie' op dit gebied. De zuidgrens van de EU blijkt erg poreus te zijn en wordt veel gebruikt als illegale ingang tot de EU. Hierbij gaat het met name om immigranten uit Noord-Afrika en het Midden-Oosten (zoals Koerden), maar ook steeds meer om Afrikaanse migranten uit landen ten zuiden van de Sahara. Vanuit het perspectief van de migrant is

deze route waarschijnlijk aantrekkelijk vanwege de mogelijkheden om als illegaal in deze landen te overleven en uiteindelijk door middel van een regularisatie of amnestieregeling gelegaliseerd te worden. Zo is in Spanje onlangs een regularisatie (partiële amnestie) van illegale migranten ingesteld, waarvoor zich tot op heden 250.000 mensen hebben aangemeld (*The Economist*, 12 augustus 2000). Ook Italië voert sinds 1986 met enige regelmaat regularisaties van illegale migranten uit. Tijdens de meest recente amnestieverlening van februari 1999 kwam het aantal illegalen dat voor amnestie in aanmerking op ongeveer 250.000 personen uit (Soulyé 1999). Inmiddels wordt al veel gedaan om illegale immigratie naar deze landen tegen te gaan. Op bekende routes als die van de straat van Gibraltar naar Spanje en de Balkanroute naar Italië is de inzet van grensbewaking sterk verhoogd. In ieder geval heeft dit tot gevolg gehad dat ook hier de hulp van mensen-smokkelaars sterk is toegenomen en dat de riskante oversteken steeds vaker dodelijke slachtoffers eisen. De aantallen mensen die zich aan de Marokkaanse zijde van de Gibraltar-route verzamelen, lijken echter nauwelijks af te nemen.

Ervaringen in de Verenigde Staten aan de grens met Mexico indiceren dat verscherpte grensbewaking niet per definitie het gewenste resultaat heeft. In de afgelopen zeven jaar is het personeel van de Amerikaanse Immigratie- en Naturalisatiedienst verdubbeld en het budget zelfs verdrievoudigd, terwijl het aantal illegale immigranten jaarlijks met ongeveer 300.000 personen blijft stijgen (*Wall Street Journal*, 5.1.2001). Ook heeft het 'sluiten' van de ene route als effect dat een andere route van groter belang wordt. Nadat de twee Spaanse enclaves aan de Marokkaanse kust (Ceuta en Melilla) met de financiële hulp van de EU in letterlijke zin in forten waren omgetoverd, ontstond er een nieuwe route vanuit de westelijke Sahara naar de Spaanse Kanarische eilanden (*The Economist*, 12.8.2000). De situatie aan de zuidelijke grenzen van Europa kenmerkt zich door een verharding in de strijd tegen illegale migratie en door een toename van het belang van mensen-smokkelaars. Ten aanzien van de ontwikkeling van een Europees asiel- en immigratiesysteem in de komende jaren is het van belang dat men zich realiseert dat de problemen op het gebied van asiel en immigratie duidelijk verschillen voor noordelijke en zuidelijke landen. Elk reëel systeem van *burden-sharing* tussen de landen van de EU zal zich rekenschap moeten geven van het fundamentele verschil tussen een 'asielcrisis' in de Noord-Europese landen en een illegalencrisis in de landen die de zuidgrens van de EU vormen.

3.4.5 DE OOSTGRENSEN, SCHENGEN EN DE UITBREIDING VAN DE EU

Ook de oostgrens van de Europese Unie is een belangrijke ingang voor zowel asielzoekers als illegale migranten. Vele belangrijke smokkelroutes lopen vanuit landen als Wit-Rusland en de Oekraïne door de landen van Midden- en Oost-Europa naar de EU. Landen als Duitsland en Oostenrijk hebben dan ook sterk geïnvesteerd in het zo effectief mogelijk bewaken van hun oostelijke grenzen.

Het toekomstperspectief van de toetreding van landen als Polen, Tsjechië, Slovenië en Hongarije tot de EU heeft ertoe geleid dat de aandacht voor grensbewaking zich in de afgelopen jaren verder naar het oosten heeft verlegd. In het licht van de uitbreiding komt de toekomstige oostgrens van de EU langs de uitgestrekte grenzen van Polen, Tsjechië en Hongarije te liggen. De EU heeft grote nadruk gelegd op de noodzaak en verplichting van de toetredende landen om het acquis van Schengen/Dublin volledig te implementeren. In tegenstelling tot de *opt-outs* van een aantal huidige EU-lidstaten worden er voor de nieuw toetredende landen geen uitzonderingen gemaakt (Monar 2000). Het bewaken van deze toekomstige grenzen vergt echter nog enorme inspanningen van de kant van de toetredende landen. In de meeste landen moet het zwaartepunt van de grensbewaking van de west- naar de oostgrens verlegd worden, een erfenis van het communistische verleden, en moet de grensbewaking door militairen omgevormd worden naar een grensbewaking door grenspolitie en douane (Monar 2000). Voor een aantal kandidaat-lidstaten zet het strenge grensregime van Schengen bovendien de economische en culturele relaties met omliggende landen onder zware druk. Er moeten visumverplichtingen worden ingesteld voor buurlanden waar die nu niet gelden en een land als Hongarije ziet een grote groep etnische Hongaren achter de nieuwe Schengen-grens verdwijnen (Grabbe 2000; Bort 2000).

38

Zowel de EU als individuele lidstaten, met name Duitsland, hebben programma's opgezet om de toetredende landen te assisteren bij het versterken van de grensbewaking. De overgrote nadruk bij deze programma's heeft gelegen op grensbewaking en andere restrictieve maatregelen als middel in de strijd tegen illegale immigratie. Deze nadruk op restrictie is tot op heden nog weinig gecompenseerd door een nadruk op de vorming van adequate instituties voor procedures voor asiel en uitzetting. Meer in het algemeen gesteld is er nog geen duidelijke waarborg voor de rechten van vluchtelingen en asielzoekers, zoals het recht op *non-refoulement* (Van Der Meulen 1999). Ook vanuit de EU begint de zorg hierover toe te nemen. "Concerns have been expressed on the EU side over the independence of the appeals structures in several applicant countries, an insufficient demarcation of competences between asylum authorities, border guards and police and the lack of adequate reception structures" (Monar 2000: 41). Deze zorg is niet overdreven, aangezien alle toetredende landen al jaren als veilige derde landen worden beschouwd.

3.5 BESLUIT

Op het gebied van de 'europeanisering' van immigratie en asiel vallen twee zaken op. Enerzijds is de samenwerking op dit terrein in de afgelopen jaren enorm toegenomen en versneld. Bovendien is te verwachten dat deze ontwikkeling zich zal doorzetten. Anderzijds valt op dat de samenwerking tussen de Europese staten nog steeds vrij eenzijdig gericht is op veiligheid en grensbewaking en dat daadwerkelijk gemeenschappelijke oplossingen (en lastendeling), bijvoorbeeld op het terrein van

asiel, nog niet in zicht zijn. Er is een ambitieuze agenda samengesteld, die echter nog de nodige hobbels zal kennen. Aan de uiteenlopende meningen en belangen van de huidige lidstaten zullen in de komende jaren die van de nieuw toetredende landen worden toegevoegd. Daar staat tegenover dat het nauwelijks voorstelbaar is dat bepaalde problemen zoals grensbewaking in een EU met open interne grenzen en transnationale criminele netwerken als die van mensensmokkelaars, op nationaal niveau opgelost kunnen worden. De noodzaak van samenwerking tussen de lidstaten is op dit terrein dus wel zeer groot.

NOTEN

- ¹ Het non-discriminatie beginsel betreft discriminatie op basis van nationaliteit en is alleen van toepassing op de nationaliteiten van EU-lidstaten.
- ² De Trevi groep – vanaf 1986 vervangen door de intergouvernementele ad hoc groep voor immigratie – behandelde, uit oogpunt van een vermindering van grenscontroles binnen de EU, onder meer visabeleid, misbruik van asielprocedures en een gezamenlijk beleid voor de buitengrenzen. Het conflict tussen Groot-Brittannië en Spanje over Gibraltar stond elke overeenkomst echter in de weg (Koslowski 1998: 163).
- ³ Schengen trad op 26 maart 1995 in werking.
- ⁴ De angst voor asylum shopping komt goed naar voren in de uitspraak van een hoge Franse ambtenaar in de jaren '80: "Gesteld dat een asielzoeker achter-eenvolgens in alle EU -lidstaten een aanvraag doet, en gesteld dat de procedure en het beroep tegen de uitspraak drie jaar in beslag nemen. Dan zou de betrokkene, bij een aantal van twaalf EEG-landen, erin slagen om 36 jaar in Europa te verblijven". Geciteerd in: Van Der Meulen 1999: 19.
- ⁵ De Schengen-landen zijn inmiddels overeen gekomen dat het asielhoofdstuk van de Schengen-overeenkomst buiten toepassing wordt verklaard zodra het verdrag van Dublin in werking treedt (Spijkerboer en Vermeulen 1998: 256).
- ⁶ Het Verdrag van de Europese Unie werd getekend op 7 februari 1992 en trad in werking op 1 november 1993.
- ⁷ In de nieuwe asielwet verklaarde Duitsland alle omringende landen tot veilige derde landen waardoor het *de facto* onmogelijk geworden is Duitsland via land te bereiken en asiel te kunnen claimen.
- ⁸ *Third country nationals* zijn mensen met een verblijfsvergunning in een van de lidstaten, die niet de nationaliteit van een van de lidstaten hebben.
- ⁹ Artikel 31 van de conventie van Genève kent een asielzoeker het recht toe een land illegaal binnen te komen, indien daarvoor een 'good cause' is en hij zich na binnenkomst bij de autoriteiten aanmeldt.
- ¹⁰ Hoewel er nog nauwelijks een echte internationale overeenstemming over de terminologie bestaat, wordt steeds vaker een onderscheid gemaakt tussen 'smokkel' en 'trafficking'. Bij het eerste gaat het om de hulp bij het illegaal overgaan van een grens, bij het tweede gaat tevens om een vorm van exploitatie nadat men in het land van bestemming is aangekomen. Bij trafficking gaat het vaak, maar zeker niet uitsluitend, om de handel in vrouwen (voor prostitutie) en kinderen (Morrison 2000 en Salt 2000).

4 VERENIGD KONINKRIJK: IMPERIAL HERITAGE EN RACE RELATIONS

4.1 IMMIGRATIE NAAR HET VERENIGD KONINKRIJK

De recente Britse immigratiegeschiedenis verschilt op een aantal belangrijke punten van die van de meeste Europese landen op het continent. Landen als Nederland, Duitsland en Frankrijk kregen een ‘immigratieprobleem’ na de oliecrisis en de daaropvolgende beslissing de werving van gastarbeid te stoppen. Het Verenigd Koninkrijk onderscheidt zich van deze landen door het feit dat (ongewenste) migratie naar het Britse eiland vroeg op gang kwam vanuit de landen van het Britse Rijk en later het (nieuwe) Gemenebest. De eerste migranten naar het Verenigd Koninkrijk kwamen noch op uitnodiging van de regering, noch als arbeidsmigranten om de krapte op de Engelse arbeidsmarkt op te vullen. Ze kwamen omdat ze als onderdanen van het Britse rijk het recht hadden om te komen. De Britse migratiegeschiedenis van na 1945 staat voor een belangrijk deel in het teken van het afstand nemen van het Britse koloniale Rijk en het concept van ‘burgerschap’ dat hierbij hoorde. Het beperken van immigratie naar het Verenigd Koninkrijk moet dan ook vooral gezien worden als een politieke beslissing, en geen economische, zoals in andere West-Europese landen na 1973. Een tweede belangrijk verschil met andere West-Europese landen is de plaats die het label ‘ras’ in de Britse migratiegeschiedenis inneemt. In tegenstelling tot de situatie in andere landen is het label ‘ras’ voor de Britse overheid niet omstreden en heeft het ras van de migranten die naar het Verenigd Koninkrijk kwamen een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van het immigratiebeleid en de nationaliteitswetgeving. De vaak openlijke vijandigheid van de Britse bevolking tegen zwarte migranten en de rassenrellen die in verschillende periodes hebben plaatsgevonden, hebben een belangrijk invloed gehad op de opstelling van de politieke elite in het immigratievraagstuk (Joppke 1999, Hatton en Wheatley Price 1999).

41

4.1.1 DE EERSTE MIGRATIE NAAR ENGELAND: THE EMPIRE STRIKES BACK¹

In the very moment when Britain convinced itself that it had to decolonize, it had to get rid of them, we all came back home. As they hauled down the flag, we got on the banana boat and sailed right into London²

In 1948 voer het schip de *Empire Windrush* met aan boord 492 immigranten uit Jamaica de haven van Londen binnen. Hoewel dit niet het eerste schip in zijn soort was, markeert de *Empire Windrush* door de grote aandacht van de media en de politiek, het begin van de naoorlogse Britse immigratiepolitiek (Hatton en Wheatley Price 1999). Het probleem met deze migranten was, kort gezegd: “No one had asked them to come; they were perfectly free to come; more of them were too many of them” (Joppke 1999: 105). De reden dat deze migranten ongehinderd toegang tot Engeland hadden, was eenvoudigweg dat zij onderdanen waren van

het Britse Rijk. Als 'subjects of the crown', waarvan er in het midden van de twintigste eeuw ruim 600 miljoen over de gehele wereld woonden, hadden zij het recht naar het moederland te migreren en zich daar te vestigen (zie Hansen 2001). Traditioneel maakten Engelsen van dit recht gebruik om zich, als bestuurder of handelaar, in alle hoeken van het Britse Rijk te vestigen; zij hadden er alleen nooit aan gedacht dat de onderdanen van het Rijk ook naar het moederland zouden kunnen trekken.

Het recht van alle onderdanen van het Britse Rijk om zich in Engeland te vestigen, was herbevestigd en vastgelegd in de *British Nationality Act* van 1948. Tegen de tijdgeest van dekolonisatie en de toenemende autonomie van landen als Canada binnen het Britse Rijk in, probeerde Engeland vast te houden aan de eenheid van het Rijk. Er werd geen staatsburgerschap van het Verenigd Koninkrijk ingesteld, maar men hield krampachtig en enigszins pathetisch³ vast aan het non-nationale 'allegiance to the crown' en 'subjectship'. Door de gedachte van het Rijk in stand te houden en deze om te vormen naar het Gemenebest (Commonwealth), zette de regering de toon voor de ontwikkeling van het immigratiebeleid voor de komende jaren. "In refusing to devise a concept of national citizenship, the British Nationality Act created the core dilemma for all immigration laws and policies that followed: not to dispose of a clear criterion of belonging" (Joppke 1999: 106).

42

De gedachte van het Britse Rijk ten spijt, bleken noch de politieke elite noch grote delen van het Britse volk de immigratie van deze voornamelijk zwarte immigranten uit het Gemenebest te steunen. Nadat de regering in eerste instantie reageerde met een politiek van passief toezien, in de hoop dat de stroom van migranten uit zichzelf zou stoppen, maakten de rassenrellen van 1958 in Nottingham en Nottingham Hill een einde aan deze passiviteit. De aantallen immigranten vanuit de voormalige koloniën waren in de tussenliggende periode fors gestegen (in 1961 werd de grens van 100.000 immigranten voor het eerst gepasseerd) en de openlijke vijandigheid van Britse burgers en het racistische geweld hadden een sterk effect op het Britse Lagerhuis. Binnenlands werd het probleem van zwarte immigranten ook steeds groter vanwege de concentratie in de slechte delen van de huizenmarkt en een hoge werkloosheid. Het openlijke racisme van de eigen bevolking zorgde ervoor dat de achtereenvolgende Britse regeringen een lijn voor het immigratiebeleid ontwikkelden die erop neerkwam dat immigratie van *non-whites* effectief zo dicht mogelijk naar nul gebracht diende te worden. Volgens Joppke was het immigratiebeleid "a policy driven by public hostility to coloured immigration" (1999: 104). Vanwege de explosiviteit van het onderwerp immigratie ontstond tevens een soort stilzwijgende overeenkomst tussen de twee grote partijen om af te zien van het uitspelen van de 'race-card' om partijpolitieke redenen.

Het ontbreken van een nationaal burgerschap vormde een groot probleem voor de ontwikkeling van een immigratiebeleid. De Britse regering wilde twee zaken tegelijkertijd wilde regelen:

[...] restrict immigration from the New Commonwealth, and enable the return migration of British settlers from the Old and New Commonwealths. Both objectives converge on race: keep out the coloured subjects of the empire, toward whom there were no ties of belonging; embrace the descendants of British settlers, who mostly happened to be white. (Joppke 1999: 101)

In een poging immigratie terug te dringen nam het Lagerhuis de eerste *Commonwealth Immigration Act* aan in 1962. In deze wet werd immigratie beperkt via een arbeidsmarktinstrument. Alleen personen met een contract voor een baan op zak of diegenen met bepaalde vaardigheden kregen toestemming om te immigreren. Hoewel in naam een arbeidsmarktmaatregel, had de regeling weinig te maken met de arbeidsmarktsituatie in Engeland (Hatton en Wheatley Price 1999). Dit werd pijnlijk duidelijk in 1968, toen 200.000 Afrikaanse Aziaten met een Brits paspoort met uitzetting bedreigd werden in Kenia. Naar aanleiding van deze gebeurtenissen hield de conservatieve politicus Enoch Powell zijn beruchte '*rivers of blood*' speech, waarin hij zich fel uitsprak tegen de in zijn ogen te ruime nationaliteits- en immigratiewetgeving⁴ (Joppke 1996; Hatton and Wheatly Price 1999). Zijn oproep om niet alleen immigratie te stoppen, maar ook om gevestigde immigranten te repatriëren, werd publiekelijk breed gesteund. De druk van de publieke opinie en het vooruitzicht deze 'Britse' onderdanen op te moeten nemen, was genoeg om een nieuwe immigratiewet voor het Gemenebest in de recordtijd van twee dagen door het Parlement te loodsen. Om deze migranten te kunnen weren, zonder de terugkeer van voormalige kolonisten te schaden, werd de immigratiecontrole uitgebreid naar de houders van een Brits paspoort zonder een 'substantial connection' met het Verenigd Koninkrijk. Een 'substantial connection' was behalve geboorte in het Verenigd Koninkrijk ook het hebben van een ouder of grootouder die in het Verenigd Koninkrijk geboren was. De Minister van Binnenlandse Zaken verdedigde deze herdefinitie van wie tot de 'Britten' behoorde, en dus vrijgesteld was van immigratiecontrole, als 'geographical, not racial'. De Immigratiewet van 1968 kwam het Verenigd Koninkrijk op een veroordeling voor racisme van de Europese Commissie voor de Mensenrechten te staan. In de ogen van de Commissie hanteerde de Engelse wet een vernederend onderscheid op basis van ras omdat formele burgers werden behandeld als 'tweedeklasburgers' met gelijke plichten maar met minder rechten. Deze veroordeling werd door de Britse regering echter eenvoudigweg genegeerd (Hansen 2001).

Met de Immigration Act van 1971 ruimde de Britse regering een van de laatste anomalieën in het immigratiebeleid op. Deze wet handelde voor het eerst over zowel vreemdelingen als de burgers van het Gemenebest, waarmee de laatsten in feite gelijk werden gesteld aan vreemdelingen. Tevens bevestigde de nieuwe wet dat diegenen met ouders of grootouders in Engeland, uitgesloten waren van controle en een vrij recht van vestiging hebben. Met deze wet sloot het Verenigd Koninkrijk de gaten die het 'burgerschap' van het Gemenebest had laten vallen. De wet trekt een lijn door dit burgerschap heen en maakt van de ene categorie feitelijk 'echte' staatsburgers en maakt van de andere feitelijk vreemdelingen voor het recht. Pas in 1981 werd dit onderscheid in de vreemdelingenwet ook daad-

werkelijk in het Engelse nationaliteitsrecht vastgelegd. De Britse nationaliteitswet van 1981 trok de wet van 1948 in en creëerde voor het eerst een Britse nationaliteit die de onderdanen van de voormalige koloniën buiten het staatsburgerschap hield (Hansen 2001).

4.1.2 GEZINSHERENIGING EN GEZINSVORMING: THE WAR OF THE HUSBANDS

Met de Immigration Act was de weg voor ongewenste migranten in 1971 effectief afgesloten, ruim voor de oliecrisis die in andere Europese landen aanleiding was om immigratie te stoppen. De aandacht verlegde zich eigenlijk meteen naar het volgende probleem: gezinshereniging, en later gezinsvorming. In de meeste Europese landen werd de gezinshereniging weliswaar niet als gewenst beschouwd, maar toch geaccepteerd als een verplichting aan de eerste generatie van (zelf aangetrokken) gastarbeiders. "They had to accept family immigration, recognizing the moral and legal rights of those initially admitted" (Joppke 1996: 282). In het Verenigd Koninkrijk was de eerste stroom van immigranten echter al nooit als gewenst beschouwd. Bij de pogingen tot restrictie van de secundaire migratie speelden morele en juridische bezwaren dan ook nauwelijks een rol. Hiermee is overigens niet gezegd dat er in Engeland in het geheel geen besef van morele verantwoordelijkheid leefde. Dit gevoel van verantwoordelijkheid werd omgezet in een uitgebreid systeem van integratiebeleid of op z'n Engels: *Race Relations* (cf. Joppke 1998). Het Verenigd Koninkrijk was in staat een zeer streng systeem van controle en beperking van secundaire migratie in te voeren, mede vanwege een specifiek Engels fenomeen: het ontbreken van een geschreven grondwet.

44

In Britain, which lacks a written constitution and the principle of legal review, there has been little blockading of the political branches of government by recalcitrant courts. Sovereignty is firmly and unequivocally invested in Parliament, which knows no constitutional limits to its lawmaking powers. In immigration policy, this institutional arrangement entails a dualism of extreme legislative openness and executive closure. (Joppke 1996: 288)

Dat de Engelse wetgever een reële beleidsvrijheid geniet, mag blijken uit het feit dat de enige bepaling van een recht op gezinshereniging, zonder pardon uit de immigratiewet werd geschrapt op het moment dat deze de controle teveel in de weg kwam te staan.

Hoewel de immigratiewet tot 1988 ongemoeid is gelaten, werden in de tussentijd de regels en procedures aangescherpt om secundaire immigratie onder controle te brengen. De strijd om deze vorm van immigratie aan banden te leggen, richtte zich in de meest extreme vorm op het laten overkomen van mannelijke huwelijkskandidaten uit India en Pakistan. In wat later wel de 'war of the husbands' is genoemd, werden bepalingen keer op keer aangescherpt om mannelijke echtgenoten en verloofden buiten de deur te houden. Het ging bij deze migranten niet eens zozeer om de getallen, die weinig indrukwekkend waren, maar om het feit dat deze secun-

daire migratie in de ogen van de Engelsen, een verholde vorm van primaire (economische) migratie was. De vaak gearrangeerde huwelijken van Indiërs en Pakistani werden gezien als misbruik van de procedures. In de woorden van Lord Waddington (Minister of State): “It would be absurd if, having tightened up the work-permit system to prevent young men coming here and going on the labour market, we were to allow these same young men to come here by using marriage as a device” (Joppke 1999: 119). Volgens de immigratiewet van 1971 hadden echter alle immigranten uit het nieuwe Gemenebest die zich voor 1973 legaal in het Verenigd Koninkrijk hadden gevestigd, het recht zich met hun gezin te herenigen (het kerngezin) en genoten zij de volle huwelijksrechten. Deze bepaling (sectie 1 (5)) was echter wel de enige bepaling in de Engelse wetgeving die een dergelijk recht garandeerde.

Buiten het open politieke proces om kon het Ministerie van Binnenlandse Zaken, dat op het gebied van immigratie een bijna onbeperkte discretionaire bevoegdheid had, een heel scala aan bepalingen opnemen om hordes voor de secundaire migratie op te werpen. Al eerder was de controlerende instelling voor immigratieaanvragen vanuit India en Pakistan verlegd van het Verenigd Koninkrijk naar de landen van herkomst. Oorspronkelijk bedoeld als een administratieve vereenvoudiging en een manier om de belangrijkste ‘ports of entry’ in Engeland te ontlasten, kon dit systeem nu ingezet worden om ‘verholde arbeidsmigratie’ te bestrijden. Deze controle op afstand hield zich bezig met het screenen van aanvragen op de ‘echtheid’ van familieverbanden (hetgeen in het licht van een gebrekkige administratie en een enorme industrie voor valse papieren nog niet meeviel). De regels voor gezinshereniging en gezinsvorming waren voor vrouwen en mannen echter aanwijsbaar verschillend, hetgeen het Verenigd Koninkrijk (wederom) op een aanvaring en veroordeling met het Europees hof voor de mensenrechten kwam te staan, dit keer voor seksdiscriminatie (Hansen 2001). In vergelijking met mannen die zich met een in Engeland gevestigde vrouwelijke partner wilden verenigen, werden vrouwen nauwelijks iets in de weg gelegd. “An altogether different control regime was imposed on husbands and fiancés, who were either entirely barred from or subjected to a severe test, not of identity, but of intention” (Joppke 1999: 118). Mannen werden getest op hun ‘intentie’ met de verloving of het huwelijk en er werd gezocht naar aanwijzingen dat niet het huwelijk zelf, maar immigratie – en dus toegang tot de Engelse arbeidsmarkt – het doel van het huwelijk was (de zogenaamde *primary purpose rule*). Behalve op het onderscheid tussen ‘echte’ en schijnhuwelijken, waren de vele verschillen in de regels voor mannen en vrouwen ook gebaseerd op het nauwelijks verholde principe dat “the wife should be where the husband as head of the family was, and not vice versa” (Joppke 1999: 119)⁵.

Na een korte periode waarin de regels verlicht waren, trok de conservatieve regering onder Thatcher de teugels weer strak aan, zoals beloofd in de verkiezingscampagne. Onder de nieuwe regels werden uitzonderingen gemaakt voor vrouwen die in het Verenigd Koninkrijk waren geboren of een (groot)ouder hadden die in het Verenigd Koninkrijk geboren was. Bovendien werden in 1982-1983 de ‘primary

purpose' regels verder aangescherpt. Om de effectiviteit van de maatregel te vergroten was de bewijslast eenvoudigweg van de staat naar de aanvragers overgeheveld. De huwelijkskandidaten moesten nu *zelf* overtuigend aantonen dat immigratie niet het eerste doel van het huwelijk was. De toepassing van deze regel bleek zeer effectief, met name in gevallen van uithuwelijking. De afwijzingen van de aanvragen voor huwelijksmigratie stegen sterk als gevolg van de toepassing van de *primary purpose rule*.

In 1985 bepaalde het Europees hof van de Mensenrechten dat de Britse regels voor immigratie discriminerend waren op basis van sekse en gelastte de Britse overheid zijn regels aan te passen. De Britse regering stond nu voor de keuze: of het beleid versoepelen – en de beperkende maatregelen als de *primary purpose rule* voor mannelijke huwelijksmigranten intrekken – of de regels over de gehele linie toe passen en ook de migratie van vrouwelijke huwelijkskandidaten onder het restrictieve regime brengen. In een rechtlijnige keuze voor een streng immigratiebeleid ging de regering over tot wat Hansen (2001: 87) 'equalizing down' noemt: voortaan werden ook vrouwen onderworpen aan een 'huwelijksstest'. Ook andere bepalingen, zoals de verplichting voor mannen voldoende inkomen en adequate behuizing te hebben, wanneer zij hun vrouw of verloofde over wilden laten komen, konden nu onverkort worden toegepast op het laten overkomen van mannelijke huwelijkskandidaten. Deze net overgekomen mannen moesten volgens de nieuwe logica van gelijkheid aan dezelfde eisen voldoen op het gebied van inkomen en huisvesting. Er bleef echter nog één probleem over. Sectie 1 (5) van de immigratiewet uit 1971 verhinderde de volledige toepassing van de huwelijksstest en de *primary purpose rule* op immigranten die zich voor 1973 in het Verenigd Koninkrijk hadden gevestigd. Om de seksdiscriminatie geheel op te kunnen ruimen en alle immigranten (inclusief 'witte' Britten) onder dezelfde regels te brengen, moest ook de enige bepaling voor het familierecht van immigranten eraan geloven. In 1988 werd sectie 1 (5) met een gewone meerderheid in het Britse Lagerhuis eenvoudig uit de nieuwe immigratiewet geschrapt (Joppke 1999: 124).

Doordat alle uitzonderingen en regels op basis van ras gebaseerd waren geweest op de geschrapte bepaling, was de gelijkheid nu volledig. Alle Britse ingezetenen vielen nu onder de huwelijksstesten en niemand kon meer een automatisch recht op hereniging met zijn of haar partner in het Verenigd Koninkrijk claimen (Hansen 2001). In dezelfde wet werd ook de 'freedom of movement' van EU-burgers in het Verenigd Koninkrijk opgenomen, hetgeen de ironische situatie creëerde dat EU-burgers meer familierechten hadden dan de Britse burgers. Roy Hattersley wees er in het Lagerhuis verbitterd op "that it was now easier for a Frenchman living in Britain to bring in his American wife than it was for a British citizen to do the same" (geciteerd in Joppke 1999). Meer in het algemeen gesteld, is door het strenge immigratieregime in het Verenigd Koninkrijk de situatie ontstaan dat het Engelse familierecht onder de standaard van de EU is gezakt en dat Engelse burgers bijgevolg meer familierechten hebben onder het EU-recht dan onder het Britse recht. De in 1997 aangetreden Labour-regering heeft de sterk be-

kritiseerde *primary purpose rule* inmiddels weer uit de wet geschrapt (Hansen 2001: 83).

4.1.3 ASIELMIGRATIE: FORTRESS BRITAIN

Nadat de gezinshereniging en gezinsvorming tot een minimum teruggebracht waren, kwam ook in Engeland vanaf het midden van de jaren tachtig de asielmigratie sterk op gang. Gezien de publieke en politieke houding ten opzichte van immigratie in de voorgaande periode is het weinig verbazingwekkend dat ook het asielbeleid onder een ratio van 'zero-immigration' tot stand kwam. De identificatie van immigratie- en asielpolitiek had ook een zeer praktisch element; tot 1993 had het Verenigd Koninkrijk geen asielwetten en vond de behandeling van asielaanvragen plaats onder het immigratieregime (Marshall 1996; Joppke 1999). Gezien de traditie van 'executive closure' op het gebied van immigratie was het vraagstuk van asiel stevig in de handen van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De rechter bemoeide zich in het geheel niet met de procedure of de toekenning van de vluchtelingstatus, zoals het Engelse hooggerechtshof in 1985 onomwonden duidelijk maakte:

Here the High Court argued that the judiciary had absolutely no say in the determination of refugee status, because Parliament had decided that *all* questions of entry and stay (including asylum) should be determined by an immigration officer and the Secretary of State, respectively: "There was no basis on which any jurisdiction in the High Court could be found to determine the question whether a person was a refugee or should be granted asylum. (Joppke 1999: 129)

47

De strenge lijn voor asiel die in de jaren tachtig in het publieke debat gevolgd werd, stond in sterk contrast met de feitelijke ontwikkelingen in die jaren. De aantallen asielaanvragen waren, zeker vergeleken met andere West Europese landen, betrekkelijk laag. In de periode 1980-1988 kwam het jaarlijkse aantal aanvragen zelden boven de 5.000. Bovendien was het percentage toekenningen in diezelfde periode bijzonder hoog. Ondanks de politieke retoriek over het asielvraagstuk kreeg in 1989 30 procent van de aanvragers een vluchtelingstatus en 60 procent kreeg een soort van humanitaire status (*exceptional leave to remain*) toegekend (Joppke 1999). Deze ruimhartige opstelling aan de 'binnenkant' van het systeem werd gecompenseerd door een zeer streng beleid aan de buitenkant. Het Britse eiland leek zijn grenzen vrij effectief af te kunnen sluiten. Voor elk land dat als land van herkomst van asielzoekers in belang toenam, werd onmiddellijk een streng nageleefd visumbeleid ingesteld. Bovendien voerde het Verenigd Koninkrijk al in 1987 een *carrier sanction*-wet in waarmee het een deel van de uitvoering van zijn immigratiebeleid verlegde naar luchtvaartmaatschappijen en andere vervoerders.

Het politieke gezicht van het Britse asielbeleid werd vooral bepaald door het strenge uitzettingsbeleid, dat in het bijzonder bleek uit een aantal zeer omstreden

en in de Europese pers breed uitgemeten deportaties. Met name de uitzetting van vijf Tamils in 1988 wekte een storm van verontwaardiging op. De vijf asielzoekers werden uitgezet omdat ze het land zonder toestemming en geldige visa waren binnengekomen. Omdat ze geen visum hadden, konden ze volgens het *in-country appeals system* geen asiel aanvragen in het Verenigd Koninkrijk, maar moesten ze terug naar Sri Lanka waarvandaan ze wel een asielverzoek in konden dienen. Dat het 'non-refoulement' principe van het Vluchtelingenverdrag hier werd geschonden, werd pijnlijk duidelijk nadat drie van de vijf in Sri Lanka na aankomst door de politie opgepakt en gemarteld werden. Hun *out-of-country* aanvraag voor politiek asiel werd bijna per omgaand wel goedgekeurd (Joppke 1999).

Vanaf het einde van de jaren tachtig waren ook in Engeland de aantallen asiel-aanvragen sterk gestegen⁶. Dit was aanleiding was asiel apart te gaan behandelen. De eerste Britse asielwet (*Asylum and Immigration Appeals Act*, 1993) legde een *in-country* recht voor asielaanvragen voor *alle* asielzoekers vast. Deze verruiming, tegen de achtergrond van een verwachte veroordeling van het Europees Hof, werd gecompenseerd door een aantal restrictieve maatregelen. Zo voerde de Britse regering een versnelde procedure in voor 'manifest ongegronde asielverzoeken', bijvoorbeeld van asielzoekers uit veilige derde landen en asielzoekers die hun papieren vervalst of vernietigd hebben. Verder werd een systeem van de registratie van vingerafdrukken ingevoerd en werden de *carrier sanctions* verscherpt. De meeste van deze verscherpingen, sloten naadloos aan bij het raamwerk van een Europees asielbeleid dat in deze periode vorm kreeg (zie hoofdstuk 3). Met het in werking treden van de wet, schoot het percentage afwijzingen van asielverzoeken in de daaropvolgende jaren sterk omhoog (zie Bloch 2000).

De stijging van de asielaanvragen, maar zeker ook de toegenomen en steeds zichtbaarder illegale migratie, in het Verenigd Koninkrijk heeft duidelijk gemaakt dat zelfs een eiland niet volledig in staat is zijn grenzen af te sluiten. Alle maatregelen aan de grens ten spijt, is de asielmigratie naar het Verenigd Koninkrijk in de laatste jaren alleen maar toegenomen. Een gevolg daarvan is dat de asielwetgeving strikter is geworden en de uitvoering zich in vele gevallen verlegd heeft naar het binnenland. Behalve een relatief streng uitzettingsbeleid van uitgeprocedeerde asielzoekers en tijdelijk vastzetten van asielzoekers in reguliere gevangenissen, heeft de aandacht zich in de tweede helft van de jaren negentig verlegd naar de opvang en andere faciliteiten voor asielzoekers. Het politieke debat stond daarbij sterk in het teken van de vermoedde grote aantallen 'bogus asylum seekers' binnen de vluchtelingenstroom. Bovendien was een vaak gehoorde redenering dat een te grote toestroom van 'onechte', economische vluchtelingen het systeem van de race relations onder druk zou zetten (Bloch 2000). In de Europese race om het 'minst aantrekkelijke' land van bestemming voor asiel in Europa te zijn, is Engeland, ongeacht de politieke kleur van de regering, beslist een koploper. Op het gebied van huisvesting en inkomen is de Britse standaard minimaal. "The British government's 'hands-off' approach has left asylum seekers, once they have entered the country, to fend more or less for themselves" (Marshall 1996: 24). Bijna alle

organisaties die zich in het Verenigd Koninkrijk inzetten voor asielzoekers zijn non-gouvernementele organisaties, die in de regel geen of slechts een klein deel van hun budget door de overheid gefinancierd krijgen.

Op het gebied van huisvesting was er voorafgaand aan de asielwet eigenlijk in het geheel geen regeling. Asielzoekers vielen eenvoudigweg onder het beleid voor dak- en thuislozen. Asielzoekers waren voor een onderkomen afhankelijk van vrienden en familie of van de lokale autoriteiten. Dit beleid zorgde ervoor dat het overgrote deel van de asielzoekers zich in Londen vestigde, waar vaak al gemeenschappen aanwezig waren die voor hulp of onderdak konden zorgen. Een tweede effect was dat een beperkt aantal gemeenten de (financiële) lasten van de huisvesting en sociale zekerheid van asielzoekers moesten dragen. In 1994 werden de regels en de verantwoordelijkheid van gemeenten dusdanig aangepast dat het grootste deel van de asielzoekers (ongeveer 75%) alleen nog maar recht hadden op 'assistance and advice' bij het zoeken naar een woning. In 1996 werden de regelingen voor de sociale zekerheid van asielzoekers bovendien aangescherpt. Tot op dat moment hadden asielzoekers recht op financiële bijstand op ongeveer 90 procent van het normale uitkeringsniveau in Engeland. Met de nieuwe regels kwam alle aanspraak op sociale zekerheid te vervallen voor asielzoekers die niet onmiddellijk na aankomst in het Verenigd Koninkrijk een asielverzoek in hadden gediend en voor asielzoekers die in beroep gingen tegen een negatieve eerste beslissing (Marshall 1996). Met name de laatste regel kan ervoor zorgen dat asielzoekers die huisvesting hadden gevonden weer op straat komen te staan. In zulke gevallen is de overheid feitelijk niet meer verantwoordelijk, aangezien "the provisions of the new Immigration and Asylum Bill remove the obligations of local authorities to provide housing even for asylum seekers in urgent need" (Marshall 1996: 26).

Met het aantreden van de Labour-regering in mei 1997 werd verwacht dat de wet- en regelgeving op het gebied van immigratie en asiel een socialer gezicht zou krijgen. Het werd echter al snel duidelijk dat de regering-Blair de lijn van de voorgaande conservatieve regeringen zou doortrekken; geen regering kan het zich veroorloven als 'soft on immigration' te worden gezien (Bloch 2000). In april 2000 trad de nieuwe *Immigration and Asylum Act 1999* in werking. De wet is een volgende stap om het Verenigd Koninkrijk minder aantrekkelijk te maken voor asielzoekers. Ondanks alle voorgaande restrictieve en ontmoedigende maatregelen zijn de aantallen asielzoekers in het Verenigd Koninkrijk de laatste jaren naar historische hoogten gestegen⁷. Het draagvlak onder de bevolking neemt steeds verder af en politici voeren in de aanloop op de verkiezingen volop debat over *bogus-asylum seekers* en proberen als *de* partij van het strenge asielbeleid naar voren te treden (*Herald Tribune*, 4.4.2000). De nieuwe wet, die op een aantal punten overeenkomsten heeft met de nieuwe Nederlandse vreemdelingenwet, heeft als voornaamste doel de asielprocedure terug te brengen tot 6 maanden. Tevens moet nog een enorme achterstand van asielzaken afgehandeld worden. De versnelling van de procedure, waarvan het effect nog niet bekend is, wordt geflankeerd door maatregelen die het verblijf in Engeland minder aantrekkelijk

moeten maken. Met de nieuwe wet is voor asielzoekers feitelijk een parallel systeem van sociale zekerheid naast het reguliere systeem gecreëerd. Het nieuwe systeem introduceert een regionale spreiding van asielzoekers die zelf geen accommodatie bij vrienden of familie kunnen vinden. Op een 'no-choice' basis worden asielzoekers over het land verspreid in zogenaamde *cluster areas*. Met deze maatregel worden vele asielzoekers praktisch afgesneden van de toegang tot asieladvocaten en andere ondersteunende organisaties, die zich vanwege de bestaande praktijk voornamelijk in het gebied van Londen bevinden. Verder krijgen asielzoekers onder de nieuwe wet niet meer de gebruikelijke financiële bijstand, maar krijgen zij vouchers en een bedrag van 10 pond per week (Bloch 2000). Dit is een overname en verscherping van het systeem dat in Duitsland al eerder ingevoerd werd. In totaal komt de waarde van het zakgeld en de vouchers overeen met ongeveer 70 procent van de minimale normale sociale zekerheid (UNHCR 2000). De kritiek op dit systeem is groot, niet in de laatste plaats omdat winkeliers geen geld terug hoeven te geven op de vouchers (The Guardian, 28.9.2000). Met deze asielwet heeft het Verenigd Koninkrijk de standaard dus aanzienlijk verlaagd. Dit is ook van belang voor de afspraken die in EU-verband tot stand moeten komen over minimumvoorwaarden voor de opvang van asielzoekers. Als het Verenigd Koninkrijk zijn systeem als inbreng voor het Europese systeem hanteert, kan dit gevolgen hebben voor de norm die op Europees niveau ontstaat. "If Fortress Europe is being built on the foundation of the lowest common denominator, it is the Fortress Britain turned inside out" (Joppke 1999: 133). Ondanks het strenge Britse gezicht op het gebied van asiel blijft het aantal asiel-aanvragen rond de eeuwwisseling stijgen. Het Verenigd Koninkrijk lijkt toch een grote aantrekkingskracht als vestigingsland te hebben. Naast de stijgende asiel-aanvragen, blijkt dit ook uit de wanhopige pogingen van illegalen om, met gevaar voor eigen leven, via de kanaaltunnel Groot-Brittannië te bereiken (zie bijv. *The Economist*, 8.9.2001). Het meest tragische voorbeeld van het gevaar van deze illegale route was het Dover-incident, waarbij op 20 juni 2000 de lichamen van 58 Chinezen werden ontdekt die tijdens de overtocht in een vrachtwagen door verstikking om het leven waren gekomen.

4.2 INTEGRATIE IN HET VERENIGD KONINKRIJK: RACE RELATIONS

4.2.1 BURGERSCHAP EN BRITS MULTICULTURALISME

De aanpassingen van de Britse nationaliteitenwetgeving zijn primair op het conto van het immigratiebeleid te schrijven (zie par. 4.1). De aanscherpingen van het Britse burgerschap (of beter *subjectship*) waren bedoeld om bepaalde immigranten uit het nieuwe Gemeenebest te kunnen weren, terwijl de deur voor terugkerende (blanke) emigranten open moest blijven staan. De nationaliteitswet van 1981 trok die van 1948 in en creëerde drie categorieën burgers. "The most fundamental of these was British citizenship, which for the first time was defined as excluding the colonies" (Hansen 2001: 79). Voor het eerst was er zoiets als een Britse natio-

naliteit, de twee andere categorieën refereerden aan het Gemeenebest maar waren juridisch nauwelijks te onderscheiden van de vreemdelingenstatus.

In tegenstelling tot andere landen, zoals Duitsland, is de kwestie van het staatsburgerschap eigenlijk nooit een issue geweest in het debat over de integratie van immigranten en hun nakomelingen. Ook na de wetswijziging van 1981, die het nationaliteitendebat eigenlijk afsloot, was burgerschap in de zin van een 'middel' om nieuwe groepen in- dan wel uit te sluiten van de Britse gemeenschap geen bijzonder gevoelig thema. De procedure voor naturalisatie is niet bijzonder streng (hoewel de discretionaire bevoegdheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken groot is) en dubbele nationaliteiten worden zonder veel problemen toegestaan (Hansen en Weil 2001).

Het merendeel van de Britse immigranten en hun nakomelingen is juridisch gezien staatsburger met alle bijbehorende rechten en plichten. Dit maakte de startpositie van deze migranten anders dan die van de gastarbeiders in de meeste landen van het continent. Dat formele gelijkheid nog geen gelijke behandeling betekent en dat discriminatie van de immigranten uit het Gemeenebest vanaf het begin wijd verspreid was, leidde ertoe dat de overheid na verloop van tijd toch een beleid instelde om achterstand en discriminatie tegen te gaan. De formele gelijkheid tussen 'gewone' Britten en immigranten heeft een sterke invloed gehad op de Britse aanpak, die in hoofdzaak bestaat uit het bestrijden van rassendiscriminatie door middel van het beleid van de *Race Relations* (zie par. 4.2.2).

Voorzover er een 'visie' bestaat op de integratie van minderheden in Engeland, wordt deze grotendeels gekenmerkt door een afwijzing van assimilatie en pragmatisch multiculturalisme (Joppke 1999; Kruyt en Niessen 1997). De Britse elite had over het algemeen niet zoveel moeite met de culturele eigenheid en eigenaardigheden van migranten en was in veel gevallen bereid regels en wetten aan te passen om de verschillen te accommoderen. De redenen voor de openheid voor culturele diversiteit en de afwijzing van assimilatie wordt door velen gezocht in het Engelse koloniale verleden. Het concept van 'indirect rule' en een koloniaal burgerschap (*subjectship*) omvatte vele culturen en rassen en was bovendien nagenoeg 'leeg', in die zin dat het eigenlijk slechts het recht van vestiging in het Verenigd Koninkrijk inhield (zie Joppke 1999). Een andere bron van multiculturalisme *avant la lettre* is volgens Joppke de Engelse traditie van de *Common Law*. Deze is door een Engelse rechter als volgt omschreven: "Engeland, it may be said is not a country where everything is forbidden except what is expressly permitted; it is a country where everything is permitted except where it is expressly forbidden" (geciteerd in Joppke 1999: 233). De Engelse rechter en wetgever zijn uitermate praktisch en flexibel omgegaan met het verlenen van uitzonderingen op het gewone recht voor leden van culturele groepen. Zo hoeven Sikhs geen helm te dragen tijdens het motorrijden, op voorwaarde dat zij een tulband dragen. Ook op bouwplaatsen zijn Sikhs uitgezonderd van de verplichting een helm te dragen. De pragmatische, en in de wet vastgelegde, keerzijde van deze uitzondering is dat zij

ook geen claims kunnen indienen voor verwondingen die zij niet op hadden kunnen lopen als zij wel een helm hadden gedragen. Zeker na de invoering van de *Race Relations Act* van 1976, waarin directe en indirecte discriminatie bij wet verboden werd, is het voor werkgevers ook moeilijker geworden verzoeken van werknemers voor culturele of religieuze kledingvoorschriften of pauzes voor gebedsverplichtingen te weigeren op basis van argumenten van veiligheid of hygiëne.

Het pragmatische multiculturalisme kwam voornamelijk onder druk te staan door de Britse moslimpopulatie, een groep die niet binnen het kader van rassendiscriminatie viel en na de Rushdie-affaire een hevig debat over integratie opriep. Moslims, als groep, vallen niet onder de bescherming van de *Race Relations Act*, aangezien zij zich identificeren op grond van hun religie in plaats van nationaliteit of etniciteit (zie Favell 1998). Ondanks dit gegeven hebben Engelse rechters en ook lokale autoriteiten voor deze groep verschillende uitzonderingen op de regels gemaakt. In Engeland is de moslimgemeenschap voornamelijk Aziatisch, maar de verschillen tussen groepen in termen van ras, klasse en maatschappelijk succes zijn groot. De Hindi en Tamils zijn veelal afkomstig uit de stedelijke middenklasse en hebben ook binnen de Britse samenleving vaak een goede positie verworven. Immigranten afkomstig uit Bangladesh en Pakistan waren vaak afkomstig van het arme platteland en hadden weinig opleiding. Gebrek aan opleiding, taal- en cultuurproblemen, racisme en een sterke concentratie in de slechte wijken in de grote steden maken dat deze groepen op een sterke achterstand staan (Favell 1998; Modood 1998). Over het algemeen genomen waren de Hindi- en Tamilmoslims redelijk succesvol geïntegreerd en bovendien actief in de lokale politiek van steden als Bradford en Birmingham (zie Joppke 1999). De Rushdie-affaire (1989), waarbij de *Satanic Verses* op het plein van Bradford, onder het toezien oog van onder meer deze notabelen, publiekelijk verbrand werd, bracht dan ook een schok teweeg⁸. De affaire bracht een debat op gang over de grenzen van het Britse multiculturalisme en de vraag wat de "British beliefs and traditions that every minority group had to respect" eigenlijk waren (zie Joppke 1999: 254). In een open brief aan de Britse moslims zette John Patten (Home Office) uiteen wat het volgens de regering betekende om 'Brits' en meer in het bijzonder een 'Britse moslim' te zijn. Hoewel van geen enkele groep verwacht werd dat zij hun 'geloof, tradities en erfgoed' zouden afzweren, benadrukte hij de noodzaak van een gedeelde band die de Britse samenleving bij elkaar zou houden. Deze band, een minimale opvatting van *Britishness*, zou in ieder geval moeten bestaan uit de vrijheid van meningsuiting en de 'rule of law'. Na de Rushdie-affaire is de verhouding tussen de overheid en moslimgroepen ongemakkelijk gebleven. Dit heeft enerzijds te maken met het feit dat de overheid een aantal wensen/eisen van de moslims (uitbreiding van de wet op godslastering, staatsfinanciering voor moslimscholen) niet heeft ingewilligd. Anderzijds hebben internationale conflicten in de jaren negentig zoals de Golfoorlog en de Bosnië-crisis veel Britse moslims een gevoel gegeven van de moslim 'as the world's persecuted people' (Joppke 1999).

4.2.2 RACE RELATIONS: DE NORM VAN ANTIDISCRIMINATIE

Hoewel de Britse overheid zich sterk tegen immigratie heeft verzet, was de acceptatie van een multiculturele Britse samenleving nauwelijks een probleem. In het White Paper *Immigration from the commonwealth* uit 1965 stelde de overheid simpelweg dat het Verenigd Koninkrijk 'already a multi-racial society' was (geciteerd in Joppke 1999). Aangezien de immigranten uit het Gemenebest staatsburgers waren met alle bijbehorende sociale en politieke rechten, zag de Britse overheid het als haar voornaamste taak ervoor te zorgen dat formele rechten ook in de praktijk genoten kon worden. Op de gebieden van huisvesting, onderwijs, arbeidsmarkt en gezondheidszorg moest de formele gelijkheid tussen migranten en de rest van de samenleving in de praktijk tot stand worden gebracht. Integratie in de Britse samenleving betekende integratie in de Britse verzorgingstaat; de aanpak werd gekenmerkt door 'welfare universalism' en een weerstand tegen apart beleid voor 'speciale groepen', in verband met het risico op stigmatisering. Volgens hetzelfde White Paper betekende dit dan ook dat de slechte huisvesting van immigranten niet door middel van een speciaal beleid voor immigranten opgelost diende te worden, maar door een "determined attack on the housing shortage generally".

De eerste wetgeving voor de integratie van immigranten was, hoewel formeel gezien natuurlijk een afwijking van universalisme, getekend door een onwil om speciale groepen te creëren. Op de achtergrond speelde bovendien de opkomst en het activisme van de Amerikaanse burgerrechtenbeweging mee, als een duidelijk voorbeeld van wat vermeden diende te worden (Joppke 1996). De eerste (1965) en de tweede (1968) *Race Relations Act* waren bedoeld om de meest in het oog springende vormen van racisme in de Britse samenleving aan te pakken. Een ander belangrijk motief voor de wetgeving was het voorkomen van sociale onrust als gevolg van rassendiscriminatie, zoals deze zich al voorgedaan had. Het beschermen van de 'public order' was in de woorden van de Britse minister van Binnenlandse Zaken de belangrijkste reden voor de *Race Relations Act* van 1965, die dan ook voornamelijk ging over discriminatie in openbare gelegenheden als pubs en hotels. De herziening van 1968 breidde het bereik van de wet uit naar het tegengaan van discriminatie op de terreinen van huisvesting, arbeidsmarkt en verzekeringen. Uit onderzoek was gebleken dat op deze gebieden vaak discriminatie voorkwam (zie Joppke 1999). De zwakte van de beide wetten school echter in het feit dat discriminatie gezien werd als een "civil rather than a criminal wrong". Discriminatie kon niet strafrechtelijk vervolgd worden en moest worden opgelost via een informele beslechting van het geschil in plaats van een juridische procedure. De norm van antidiscriminatie bleek in de praktijk, en met name op de arbeidsmarkt, dan ook op grote schaal geschonden te worden, hetgeen uiteindelijk leidde tot de *Race Relations Act* van 1976. In deze wet werd de zwakte van de voorgaande wetten rechtgezet en werd discriminatie een strafbare handeling. De wet had de wind in de rug van de in 1975 ingevoerde *Sex discrimination Act* waarin discriminatie op basis van geslacht werd verboden. Bovendien gaf de *Sex*

discrimination Act individuen het recht om werkgevers voor het gerecht te dagen in gevallen van directe en indirecte discriminatie. Met het vastleggen van deze rechten voor vrouwen, was het voor de Britse regering bijna onmogelijk ze aan immigranten te onthouden. De *Race Relations Act* van 1976 was een flinke versteviging van de Britse antidiscriminatiewetgeving. Zowel directe als indirecte discriminatie⁹ werd bij wet verboden en er werd een *Commission for Racial Equality* (CRE) ingesteld die verregaande onderzoeksbevoegdheden had en toezag op de implementatie van de wet. Hoewel het niet de bedoeling was een beleid van positieve discriminatie te voeren, en de centrale overheid zo'n beleid ook nooit heeft voorgestaan, bevatte de wet een aantal uitzonderingen die positieve discriminatie formeel mogelijk maakten (zie ook Lindo 1998). Met name lokale overheden, gedomineerd door Labour, hebben in de jaren tachtig gebruik gemaakt van die mogelijkheden. Zeker na de rassenrellen in Brixton in 1981 kwam het beleid ten aanzien van *race relations* meer en meer op het lokale niveau te liggen.

De rassenrellen in Brixton maakten nogmaals duidelijk dat het egalitaire concept van 'welfare integration' van gelijke burgers zijn beperkingen had. Bovendien maakte het duidelijk dat racisme en race relations in hoge mate een lokale aangelegenheid waren. De concentratie van etnische minderheden in het Verenigd Koninkrijk is namelijk zeer sterk. Volgens de volkstelling van 1991 woonde ruim 70 procent van de Engels etnische minderheden in het zuidoosten en in de West-Midlands. Bijna de helft van alle migranten woont in Greater London, en de concentratie neemt nog sterker toe op het niveau van Boroughs als Brent en Newham (zie Joppke 1999). Hierbij zijn er uiteraard wel verschillen tussen de diverse etnische groepen. Volgens de analyse die Peach (1996) van deze censusgegevens maakte, speelt zich onder *black caribbeans* bijvoorbeeld juist een proces van afnemende segregatie en concentratie af. De segregatie en concentratie van Bengalen daarentegen is het grootst. Dit is volgens Peach zowel een reflectie van hun zwakke economische status en korte verblijfsduur als een gevolg van hun culturele en religieuze behoeften. De steden en *boroughs* met veel migranten werden in de jaren tachtig de arena voor een lokaal beleid van multiculturalisme en positieve actie. Een andere reden voor het belang van de lokale overheid is de grote invloed van de *Local Education Authorities* (LEA) op de inrichting en uitvoering van het onderwijsbeleid. Met name na de presentatie van het rapport *Education for all* (het Swann report) in 1985, werd het (lokale) onderwijs een van de belangrijkste plaatsen waar integratiebeleid en 'racial awareness' vorm kregen (zie par. 4.2.3.).

De jaren tachtig werden gedomineerd door een integratiebeleid op het lokale niveau. In de steden en *boroughs* met grote concentraties minderheden en een door Labour gedomineerd bestuur (dat op nationaal niveau in de oppositie zat) werd de bestrijding van discriminatie (soms zeer) radicaal ter hand genomen. Met name de overkoepelende *Greater London Council* (GLC) onder leiding van Ken Livingstone werd het boegbeeld van de lokale 'race politics' en 'municipal socialism' (Joppke 1999). Het zelfverklaarde doel van de GLC was niets minder dan 'total and complete racial equality in London'. Met name artikel 11 van de *Local*

Government Act, dat de ongelijkheid tussen lokale overheden als gevolg van het vestigingspatroon van migranten moest compenseren, werd ingezet voor allerlei doeleinden. Artikel 11 was een zogenaamde open-eindregeling die in theorie overal voor gebruikt kon worden. Oorspronkelijk bedoeld voor de opvang van nieuwkomers werd het geld in toenemende mate gebruikt om zelforganisatie van minderheidsgroepen te stimuleren en faciliteren en om speciale projecten voor minderheden te financieren (zie Lindo 1998). Ook is artikel 11 in grote mate ingezet om positieve actie te ondernemen op de arbeidsmarkt. Lokale overheden waren in veel concentratiegebieden de grootste werkgever en voerden een actief aannamebeleid ten aanzien van de leden van minderheidsgroepen. In een aantal steden, waaronder London, begon antidiscriminatie echter steeds meer over te gaan in een radicaal en puriteins antiracisme, dat extreme maatregelen voortbracht. Toen de *Greater London Council* in Londen straatnamen begon om te dopen naar de namen van gevangengenomen Zuid-Afrikanen en Indiase vrijheidsstrijders, was de maat voor een deel van bevolking, de Tabloids en de conservatieve regering vol (zie Joppke 1999: 241-3).

De conservatieve regeringen onder Thatcher hebben sinds de jaren tachtig de mogelijkheden voor het voeren van (specifiek) lokaal beleid sterk ingeperkt door middel van centralisatie en privatiseringen. De artikel-11-fondsen werden eerst door middel van circulaire beperkt en vervolgens opgeheven. Het aandeel van lokale belastingen in het budget van gemeenten is afgenomen ten gunste van geld van de centrale overheid dat onderhevig is aan beperkingen (*rate capping*) en veel diensten op het gebied van binnenstedelijke ontwikkeling zijn uit handen van de lokale overheid genomen en geprivatiseerd (zie Lindo 1998). De herziening van het onderwijs in 1988 (*Education Reform Act*) beperkte de lokale autonomie verder. Ouders kregen vrije schoolkeuze voor hun kinderen in plaats van dat de school hen werd toegewezen door de lokale onderwijsautoriteit, en zij konden scholen losmaken van het lokale onderwijs en direct onder financiering van de centrale overheid plaatsen (zogenaamde 'grant-maintained schools'). Bovendien beperkte de invoering van een national curriculum de 'multiculturele' onderwijsprogramma's die op lokaal niveau ontstaan waren (Joppke 1999).

Onder de Labour-regering van Blair, die in mei 1997 aantrad, is voor het eerst sinds 1976 de *Race Relations Act* zelf weer aangepast. Hoewel de instanties van de overheid formeel ook onder de oude *Race Relations Act* vielen, had de Britse overheid zichzelf nooit een positief actieplan opgelegd (zoals bijvoorbeeld wel in Nederland gebeurd was). Het amendement op de *Race Relations Act* dat in april 2001 in werking trad, breidde het bereik van de wet op twee belangrijke vlakken uit: "It extends protection against racial discrimination by public authorities" en "it places a new, enforceable positive duty on public authorities" (CRE 2000). Bijna de gehele overheid valt nu direct onder de werking van de wet. Het amendement behandelt zowel racisme *door* de overheid in de uitvoering van haar taken, als racisme *binnen* de overheid, zoals het wervings- en promotiebeleid. Met name het expliciete, en strafrechtelijk vervolgbare, verbod op racistische handelingen door

de politie (bij aanhoudingen, arrestaties, fouilleringen en huiszoekingen) en het aansprakelijk stellen van de politieleiding voor gevallen van racisme door agenten, hebben de aandacht getrokken.

In de zomer van 2001 werd Engeland weer opgeschrikt door grootschalige rellen waarbij blanke en Aziatische jongeren afwisselend met elkaar, en met de politie op de vuist gingen. De rellen vonden plaats in voormalige industriesteden in het noorden van Engeland als Bradford, Oldham en Burnley, waar de werkloosheid zowel onder immigranten als onder blanken enorm hoog is. Vele commentatoren wezen onmiddellijk in de richting van een falen van het *Race Relations* beleid (zie bijv. *The Economist*, 14.7.2001).

4.2.3 ONDERWIJSBELEID

Het onderwijsbeleid in het Verenigd Koninkrijk heeft eigenlijk drie fasen doorge- maakt, gemeten naar de manier waarop men met de toegenomen culturele diver- siteit in de Engelse scholen omging. In de eerste periode na de Tweede Wereld- oorlog lag de nadruk in het onderwijsbeleid op de assimilatie van immigranten (Joppke 1999; Bleich 1999; Lindo 1998). De overheid zag de rol van het onderwijs in het licht van "bringing about the cultural assimilation of immigrant children into 'British life'" (zie Bleich 1999). Ook de concentratie van allochtone leerlingen werd in het midden van de jaren zestig als een probleem gezien dat opgelost moest worden door middel van een systeem van *bussing*. Deze spreidingsmaatregelen werden echter niet overal doorgevoerd, waardoor er toch concentratiescholen ontstonden. Pas jaren later werd het spreidingsbeleid verlaten om redenen van het discriminerende karakter van de regeling en het stigmatiserende effect op migrantenscholen (zie Lindo 1998).

Vanaf het einde van de jaren zestig begint de rol van het onderwijs voor de inte- gratie van minderheden te veranderen. Assimilatie als doelstelling werd door de overheid verlaten. Home Secretary Jenkins stelt in 1966 dat integratie van im- migranten gezien moet worden als "not a flattening process of assimilation but equal opportunity, accompanied by cultural diversity, in an atmosphere of mutual tolerance" (geciteerd in Bleich 1999: 64). Het onderwijsbeleid begint meer oog te krijgen voor de specifieke problemen en de culturele achtergrond van leerlingen uit de minderheidsgroepen. Op basis van artikel 11 van de *Local Government Act* werd een soort onderwijsachterstandenbeleid ingevoerd dat voornamelijk gericht was op het verbeteren van het Engelse taalonderwijs voor minderheden. In dit *Education Priority Area* beleid werden extra gelden aan scholen toegekend voor leerlingen wier achtergrond voldeed aan bepaalde wegingscriteria, zoals beroep van de ouders, gezinsgrootte, eenoudergezinnen en niet-Engelssprekende kinde- ren (zie Lindo 1998). Bovendien werd het onderwijs in de jaren tachtig in stelling gebracht om de culturele diversiteit in de Engelse samenleving voor zowel de kinderen van migranten als 'gewone' Britse leerlingen een plaats te geven. De Brit- se overheid vond dat er op scholen meer aandacht moest zijn voor de culturen van

minderheden omdat uit een grootschalig onderzoek begin jaren tachtig gebleken was dat scholen zich in het geheel niet interesseerden voor multicultureel beleid. Het in 1985 gepubliceerde rapport *Education for all* (Swann report) stelde zich vooral ten doel het onderwijs in het Engels te verbeteren om de leerproblemen aan te pakken en legde daarbij een grote nadruk op de rol van leerkrachten. De verwachtingen van leerkrachten kunnen volgens het rapport (onbedoeld) discriminerend werken: "It is the teachers' expectations, not the different language or dialect that causes the difficulties" (geciteerd in Lindo 1998: 61). Belangrijke aanbevelingen van het rapport waren dan ook 'teacher training' voor het werken met 'multiculturele klassen', 'racism awareness training' voor leraren¹⁰ en het aantrekken van leraren uit de minderheidsgroepen (Joppke 1999). Bovendien legde het rapport de nadruk op een multicultureel onderwijs voor *alle* leerlingen en niet op speciale programma's voor kinderen uit minderheidsgroepen. Het Swann-rapport heeft een belangrijke impuls gegeven voor *racial awareness* op Engelse scholen: vele scholen en lokale onderwijsautoriteiten stelden in de navolgende jaren plannen op voor een multicultureel en antiracistisch onderwijsbeleid. Gezien de centrale rol van lokale onderwijsautoriteiten zijn de aanbevelingen van het Swann-rapport niet overal uitgevoerd. Meer in het algemeen biedt het maken van een 'multicultureel' onderwijsplan natuurlijk nog geen garantie voor de uitvoer ervan.

Vanaf het eind van de jaren tachtig neemt het verzet van de conservatieve regeringen tegen de macht van de door Labour gedomineerde lokale overheid sterk toe. Ook het onderwijs ontkomt niet aan de sterke tendens naar centralisatie in deze jaren. De centrale overheid was van mening dat de problemen van etnische minderheden niet wezenlijk anders waren dan die van blanke werkloze en slecht behuise Britten en draaide veel van het specifieke beleid terug (Kruyt en Niessen 1997). Op het gebied van onderwijs betekende dit vooral een verschuiving van multicultureel beleid naar een extra inzet op de verwerving van Engels als tweede taal. De centralisatie van het onderwijs verliep verder via de instelling van een *National Curriculum*, dat de mogelijkheden voor het voeren van een afwijkend 'multicultureel' schoolbeleid verder beperkte. Volgens Bleich (1999) is het voeren van een meer multicultureel beleid op de Britse scholen wel van groot belang voor de publieke acceptatie van de toenemende culturele diversiteit van Engelse samenleving. Hij stelt dat het onderwijsbeleid een bijdrage heeft geleverd aan een "re-imagined British national community"¹¹.

4.2.4 ARBEIDSMARKTBELEID

Het arbeidsmarktbeleid voor minderheden in het Verenigd Koninkrijk is, zoals bijna al het minderhedenbeleid, opgehangen aan de norm van antidiscriminatie. De invoering van de *Race Relations Act* van 1976, waarin directe en indirecte discriminatie op de arbeidsmarkt strafbaar werd gesteld, markeert een belangrijk punt. Het uitgangspunt van de Britse overheid was dat van gelijke kansen voor minderheden op de arbeidsmarkt, hoewel met de invoering van de wet ook formele

mogelijkheden voor positieve actie geschapen werd. Van dit laatste hebben met name een aantal lokale overheden, zoals de *Greater London Council*, gebruik gemaakt door in de jaren tachtig veel leden van minderheidsgroepen bij lokale overheidsinstanties aan te stellen (zie Joppke 1999). Deze wetgeving en de instelling van de *Commission for Racial Equality*, die vergaande onderzoeksbevoegdheden had, leidden ertoe dat zich op het gebied van discriminatie op de arbeidsmarkt jurisprudentie ontwikkelde. Ontslag, het niet aanstellen en het weigeren van promotie konden voor de rechter worden aangevochten, hetgeen regelmatig gebeurde. Bovendien legt de rechter in dit soort gevallen naar Nederlandse maatstaven hoge boetes op (Kruyt en Niessen 1997). Deze ontwikkelingen hebben mede geleid tot anticiperend gedrag bij werkgevers, die vaak gedragscodes tegen discriminatie aannamen (zie Lindo 1998: 73).

Dat de norm van antidiscriminatie bij de Britse werkgevers redelijk goed aangeslagen en in daden omgezet is, blijkt ook uit de manier waarop zij omgaan met het systeem van *ethnic monitoring*. Dit lijkt veel op de Nederlandse Wet SAMEN, waartegen veel (passief) verzet is onder Nederlandse ondernemers. Met het voeren van een gelijkheidsbeleid kunnen werkgevers het certificaat van *Equal Opportunity Employer* verwerven, dat door de CRE toegekend wordt. Het vrij stevige wettelijke kader, de hoge boetes en het certificaat van *Equal Opportunity Employer* hebben er volgens Kruyt en Niessen (1997) toe geleid dat personeelsfunctionarissen zich doorgaans goed bewust zijn van de vele vormen van directe en indirecte vormen van discriminatie die voorkomen in een arbeidsorganisatie. Er is dan ook vrij weinig verzet onder Britse werkgevers tegen het aan het certificaat gekoppelde systeem van *Contract Compliance*, hetgeen betekent dat men in het bezit van het certificaat moet zijn om in aanmerking te komen voor opdrachten van de overheid. De regering-Thatcher heeft deze maatregel weer terug proberen te draaien door een wijziging in de gemeentewet. Dit ging uiteindelijk niet door omdat de *Confederation of British Industries*, de koepelorganisatie van Britse werkgevers, liet weten geen bezwaar te hebben tegen de *contract compliances* zolang de werking hiervan beperkt zou blijven tot de *race relations* (Kruyt en Niessen 1997).

4.3 BESLUIT

De Britse geschiedenis van immigratie en integratie is niet los te zien van het koloniale verleden van deze voormalige wereldmacht. De ontwikkeling van een immigratiebeleid was bedoeld om een slot te zetten op een deur die wagenwijd openstond voor de onderdanen van het Britse rijk. De meest effectieve manier om dat te bereiken, bleek uiteindelijk de omvorming van voormalige 'rijksgenoten' tot *de facto* vreemdelingen. De Britse wetgever werd in de ontwikkeling van een restrictief immigratiebeleid bovendien veel minder 'gehinderd' door rechters of hoge colleges van staat, die zich in andere Europese landen als voorvechter van de rechten van migranten opwierpen. Mede als gevolg hiervan kon het beleid voor koloniale migratie en gezinshereniging zich langs zeer strikte lijnen ontwikkelen.

Met name het beleid voor gezinshereniging en uitzetting kreeg harde trekken. Toen in de jaren tachtig de asielmigratie in belang toenam, werd de asielwetgeving onder eenzelfde logica van restrictie zo ver mogelijk aangescherpt. Het zeer strikte immigratie- en asielbeleid heeft ook te maken met de xenofobie onder delen van de Britse bevolking. Rassenrellen en spanningen tussen verschillende bevolkingsgroepen zijn terugkerende fenomenen in het Verenigd Koninkrijk die er voor zorgen dat immigratie en asiel niet van de politieke agenda verdwijnen.

Het gezicht van het integratiebeleid in het Verenigd Koninkrijk is vrij uniek. Het op de norm van antidiscriminatie gebaseerde *race relations* beleid is een stevig instrument tegen indirecte en directe discriminatie in het Verenigd Koninkrijk. Aanvullend op het formele gelijkheidsbeginsel in het Britse beleid heeft de overheid zich flexibel opgesteld ten opzichte van culturele verscheidenheid. Wettelijke uitzonderingen op basis van cultuur en ras zijn voor de Engelse wetgever weinig problematisch. De verhouding met de grote groepen moslims is problematischer, aangezien organisatie op basis van religie niet in het keurslijf van de *race relations* past. Het beleid van de *race relations*, de wettelijke uitzonderingen en de lokale experimenten met positieve actie en 'multicultureel' onderwijs in de jaren tachtig, hebben het Britse integratiebeleid een eigen gezicht gegeven, dat zich evenwel nog steeds geconfronteerd ziet met een hardnekkige rassendiscriminatie.

NOTEN

- 1 'Geleend' van Joppke (1996) die het als tussenkopje gebruikt in zijn artikel *Multiculturalism and immigration* en die het op zijn beurt weer ontleend heeft aan de titel van een publicatie van het Centre for Contemporary Cultural Studies (zie Joppke 1996, n. 20).
- 2 Stuart Hall, geciteerd in Harris 1998: 104.
- 3 Een conservatieve minister verwoordde het Commonwealth ideaal als volgt: "In a world in which restrictions on personal movement and immigration have increased we can still take pride in the fact that a man can say *civis Britannicus sum* whatever his colour may be, and we take pride in the fact that he wants and can come home to the Mother Country" (geciteerd in Joppke 1996: 478).
- 4 Powell was een classicus (voormalig professor Grieks) die met afschuw keek naar de rassenconflicten in de Verenigde Staten. Beide elementen combineren zich in het einde van zijn speech: "As I look ahead, I am filled with foreboding. Like the Roman, I seem to see 'the River Tiber foaming with much blood'. The tragic and intractable phenomenon which we watch with horror on the other side of the Atlantic but which there is interwoven with the history and existence of the States itself, is coming upon us here by our own volition and our own neglect" (Powell, geciteerd in MacArthur 1993: 383)
- 5 Hierbij werd in een creatief gebruik van 'multiculturalisme' ook nog opgevoerd dat het de traditie is in moslimculturen dat de vrouw na het huwelijk verhuist naar woonplaats van de man. Het zou dus 'logisch' zijn dat moslim meisjes zich na het huwelijk zouden vestigen in Bangladesh of Pakistan.
- 6 De asielaanvragen stegen van 3.998 in 1988 naar maar liefst 44.840 in 1991 (Bloch 2000).
- 7 Na de historische piek van 1991 (44.840) daalden de aanvragen een tijdje naar aantallen tussen de 20.000 en 30.000 aanvragen per jaar om vanaf 1995 schoksgewijs te stijgen tot maar liefst 71.150 asielaanvragen in 1999 (UNHCR 2000b).
- 8 Overigens bracht de kwestie ook verdeeldheid in de Engelse politiek tot stand; lang niet alle politici spraken zich tegen de woede van de moslims uit en toonden begrip of spraken zelfs steun voor de moslims uit.
- 9 Er zijn twee soorten discriminatie: "*direct discrimination*, in which an individual treats another 'less favourably' on the grounds of 'colour, race, nationality or ethnic or national origins' and *indirect discrimination*, in which a 'condition or requirement' is applied that does not allow persons of a particular race to comply with it equally, is not 'justifiable' on non-racial grounds, and works to the detriment of these persons" (in Joppke 1999: 229)
- 10 Opgenomen als vast onderdeel in het curriculum van de lerarenopleiding (zie Joppke 1996)
- 11 "If an imagined community encompasses all members within a given set of boundaries, the a re-imagined community is a shift in the sociological boundaries of belonging to include a new group of members" (Bleich 1999: 62).

5 IMMIGRATIE EN INTEGRATIE IN DUITSLAND: DE JANUSKOP VAN DE GRONDWET

5.1 NAOORLOGSE IMMIGRATIE EN IMMIGRATIEBELEID

De Duitse opstelling op het gebied van immigratie kenmerkt zich door het zelfbeeld en de uitspraak geen immigratieland (*kein Einwanderungsland*) te zijn (Joppke 1999; Heckmann 2000). Hoewel ook andere Europese landen deze (*de facto*) status ontkenden, is Duitsland volgens Joppke “...the only country that has not become tired of repeating it, elevating the no-immigration maxim to a first principle of public policy and national self-definition” (Joppke 1999: 62). Het geen-immigratieland adagium is niet los te zien van de deling van de Duitse staat na 1945 en de grote diaspora van etnische Duitsers die hiermee achter het ijzeren gordijn verdween. De ‘deling’ van het Duitse volk werd door West-Duitsland niet erkend en omgezet in een nationaal zelfbeeld van een gedeelde en incomplete etnische natiestaat die openstond voor alle etnische Duitsers. Deze gedachte bepaalde zowel het beeld van de staat als het beeld van het Duitse staatsburgerschap bij het optekenen van de grondwet: “The Federal Republic as a whole was established as a provisional state. The division of Germany had not crystallized or solidified, and the commitment to a single German citizenship expressed a commitment to reunification” (Brubaker 1992: 170). Dit principe van West-Duitsland als ‘onvoorwaardelijk vaderland’ voor alle Duitsers werd vastgelegd in artikel 116 van de grondwet, dat automatisch de Duitse nationaliteit aan (etnisch) Duitse vluchtelingen toekende. Erkenning van de conditie van een immigratieland – open voor allerlei nationaliteiten en etnische groepen – zou in tegenspraak zijn met het zelfbeeld van een etnisch-culturele homogene natie waarop de claim van hereniging met Oost-Duitsland en de Duitsers in de diaspora gebaseerd was. In de ogen van de Duitse politieke elite moest de periode van de gastarbeid daarom gecategoriseerd worden als een eenmalige en afgesloten historische gebeurtenis.

5.1.1 PRIMAIRE MIGRATIE: GASTARBEIDERS

Wir haben Arbeitskräfte geholt, aber es sind Menschen gekommen.¹

Al in de jaren vijftig komen de eerste gastarbeiders naar Duitsland om de lege arbeidsplaatsen te vullen die nodig zijn om het *Wirtschaftswunder* te helpen voltrekken. Het aantrekken van arbeiders uit verschillende mediterrane landen wordt ter hand genomen door het bedrijfsleven en de bureaucratie. In eerste instantie is er nauwelijks een politiek en maatschappelijk debat over de werving van migranten. Zoals in de meeste Europese landen die in deze periode gastarbeiders aantrokken, leefde de assumptie van de tijdelijkheid van de arbeidsmigratie zowel bij de overheid als bij de arbeiders zelf. Wederom in lijn met de omliggende landen bleek de praktijk anders: ondanks een substantiële en vrijwillige terugkeer van arbeids-

migranten eind jaren zestig bleek het merendeel in Duitsland te blijven. Nadat de Federale regering in 1973 een abrupte en zeer strikt nageleefde wervingsstop invoerde, bleef de groep van – oorspronkelijk – arbeidsmigranten doorgroeien als gevolg van processen van gezinshereniging en gezinsvorming.

Duitsland was eigenlijk allesbehalve voorbereid op de arbeidsmigratie. Gedreven door overwegingen van tekorten op de arbeidsmarkt en onder de assumptie van tijdelijkheid, liep de werving sterk vooruit op het beleid. Het duurde lang voor de Duitse overheid een omvattend beleid voor deze groep in het leven riep. In de eerste tien jaar (1955-1965) van de arbeidsmigratie was het enige wettelijke kader de *Ausländerpolizeiverordnung*, die in 1938 onder het nazi-regime was ingesteld (Joppke 1999: 66). Pas in 1965 wordt een eerste vreemdelingenwet aangenomen, die de toelating en het verblijf van migranten regelt. In deze wet wordt de toelating van vreemdelingen defensief geformuleerd en gekoppeld aan het 'niet schaden van de belangen van de staat'². De discretionaire bevoegdheid van de staat is nagenoeg absoluut en contrasteert sterk met de positie van de migrant, die eigenlijk in het geheel geen rechten krijgt toegewezen. Binnen het Duitse staatsbestel vallen deze bevoegdheden bovendien toe aan de *Bundesländer* en niet aan de federale staat, hetgeen een grote regionale variatie in de uitvoering van het beleid tot gevolg had³. De ruimhartigheid waarmee verblijfsvergunningen werden verstrekt, was sterk afhankelijk van de politieke kleur van het *Bundesland* (de grote verschillen tussen het 'liberale' Hessen en het 'conservatieve' Beieren in de uitvoering zijn illustratief). Andere zwakke punten in de vreemdelingenwet van 1965 waren het ontbreken van verschillende statussen (er bestond slechts één, tijdelijke status die jaarlijks verlengd moest worden) en de volledige afwezigheid van regels voor gezinshereniging. Dit laatste werd vanuit de gedachte van de tijdelijke aanwezigheid van de gastarbeiders niet nodig geacht.

Na invoering van de vreemdelingenwet van 1965 heeft de politiek tot 1990, toen de nieuwe vreemdelingenwet ingevoerd werd, geen wettelijke hervormingen meer doorgevoerd. Dit ondanks de vaak heftige politieke debatten die, zeker na de invoering van de wervingsstop, over het onderwerp immigratie en buitenlanders werden gevoerd. De aanpassingen die wel in de praktijk werden doorgevoerd, hadden de status van bureaucratische regels van de *Länder* of de Federale overheid en niet de status van een wetswijziging. Veranderingen kwamen tot stand door bureaucratisch overleg en door de politieke wensen van (Bundesland) ministers maar niet door een open politiek debat resulterend in een wetswijziging. Ondanks, of juist dankzij, het gebrek aan politieke daadkracht op het gebied van immigratie kwamen onder druk van de rechter in deze periode grote veranderingen in de inhoud en uitvoer van de vreemdelingenwet tot stand. De interventies van de rechterlijke macht in de praktijk van de vreemdelingenwet vormden de opmaat tot de nieuwe vreemdelingenwet van 1990 (Joppke 1996 1999).

In de jaren na 1965 ontwikkelde zich de situatie waarin een groeiende groep gastarbeiders nagenoeg geen rechten had ten opzichte van een overheid met bijna

ongelimiteerde discretionaire bevoegdheden. Doordat de wetgever zich hierbij passief opstelde, bracht het Duitse constitutioneel hof de grondwet in stelling om de gaten in de wetgeving in te vullen. “In the absence of the political process giving clear signals toward either terminating or consolidating the presence of labour migrants in Germany, an aggressive Constitutional Court stepped in to secure the residence and family rights of labour migrants, thus in effect crossing out the ‘not a country of immigration’ label of the political elite” (Joppke 1999b: 20). De verruiming van de rechten van arbeidsmigranten in Duitsland was mogelijk op basis van de naoorlogse grondwet, een document dat sterk getekend is door de afrekening met de erfenis van het nazi-verleden. De Duitse grondwet is stevig verankerd in de principes van de universele mensenrechten en geeft het individu een sterke positie ten opzichte van de staat⁴. De meest fundamentele rechten in de grondwet worden toegekend aan individuen, ongeacht hun nationaliteit en dus niet alleen aan staatsburgers. De grondwet beperkt daarmee de soevereiniteit van de Duitse staat door het individu ‘boven’ de staat te plaatsen (Joppke 1999).

Op basis van twee invloedrijke rapporten uit de academische juridische wereld ruimde het Duitse hooggerechtshof (*Bundesverfassungsgericht*) de omissies en juridische inconsequenties in de vreemdelingenwetgeving op. Door middel van twee uitspraken in 1973 en 1978 perkte het hooggerechtshof de bijna ongelimiteerde discretionaire bevoegdheden van de staat waarop de vreemdelingenwet uit 1965 was gebaseerd, in. In de uitspraak van 1973, gebaseerd op het rapport van Issensee, is vastgelegd dat er een verschil is tussen de toelating van vreemdelingen en de behandeling van toegelaten vreemdelingen. In het eerste geval is de soevereiniteit van de staat onbetwist; in het tweede geval is de handelingsbevoegdheid van de staat wel aan grenzen gebonden. In deze uitspraak verklaarde het hof de routinematige deportaties van migranten onrechtmatig. Deze deportaties werden, vaak matig, onderbouwd op basis van een schending van de nationale belangen van de Duitse staat, zoals vastgelegd in de vreemdelingenwet. Hiermee gaf het hof voor het eerst aan dat vreemdelingen rechten hadden die beschermd werden door de grondwet. De uitspraak van 1978 was gebaseerd op de gedachtegang van het rapport van Schwerdfeger dat de (constitutionele) rechten van vreemdelingen toenemen met de duur van het verblijf in Duitsland en uiteindelijk bijna gelijk moeten zijn aan de rechten van Duitse staatsburgers. In zijn uitspraak verwierp het hooggerechtshof de zienswijze van de staat dat er geen enkel wettelijk verschil zou bestaan tussen een eerste en een hernieuwde aanvraag van een verblijfsvergunning. Volgens de wet uit 1965 moest elk jaar opnieuw een verblijfsvergunning worden aangevraagd, zonder dat hiermee een opbouw van rechten gepaard ging. Verblijfsvergunningen werden zelfs na jaren van routinematige verlenging (abrupt) geweigerd op de grond dat een nieuwe verlenging het adagium van ‘*Kein Einwanderungsland*’ zou ondergraven. Een langer verblijf kon op deze manier dus juist tegen de vreemdeling werken. De rechter bepaalde dat een langer verblijf een opbouw van rechten met zich meebracht en legde de mogelijkheid over te gaan tot deportaties daarmee aan banden.

5.1.2 GEZINSHERENIGING EN GEZINSVORMING

Op het politieke vlak werd immigratie pas echt een belangrijk onderwerp na de wervingsstop van 1973. In een lange politieke aanloop die uiteindelijk leidde tot de nieuwe vreemdelingenwet van 1990 conformeerde de wetgever zich uiteindelijk aan posities die reeds vastgelegd waren door de rechter. De economische recessie en de wervingsstop brachten twee problemen onder de aandacht van de politieke elite die zich in voorgaande jaren weinig van het onderwerp had aangetrokken. Het gebrek aan sociale integratie en de slechte huisvesting van migranten in bepaalde achterstandswijken combineerde zich met een toename van de werkloosheid van de Duitse bevolking en gevoelens van rancune ten opzichte van buitenlanders. Na de wervingsstop drong langzamerhand door dat het aantal vreemdelingen zou blijven groeien als gevolg van de gezinshereniging. Het politieke debat in Duitsland concentreerde zich dan ook rondom deze vorm van migratie, die in sterk contrast stond met de politieke omhelzing van het 'geen-immigratieland adagium' en de wens om de gastarbeiderperiode als een historische, voorbije periode af te doen. In het publieke oog, maar ook in de politiek, werd het probleem van migratie en gezinshereniging bovendien vaak vernauwd tot een Turks probleem, de grootste en snelst groeiende groep (Joppke 1999: 78 en Martin 1998: 14).

64

In een poging de gastarbeidersperiode te historiseren, stelde de Federale regering richtlijnen voor die een onderscheid maakten tussen de eerste en de tweede generatie. Voor de eerste generatie werd een morele verantwoordelijkheid genomen; zij werden nauwelijks beperkt in hun mogelijkheden voor gezinshereniging en gezinsvorming. De tweede generatie werd wel beperkt. Voor hen gold de voorwaarde van een achtjarig verblijf en een wachtperiode van één jaar na het huwelijk. De regering verdedigde het onderscheid tussen de generaties tegenover het constitutioneel hof op morele gronden: vanwege de werving van buitenlandse werknemers heeft de federale regering een speciale verantwoordelijkheid ten opzichte van de geworvenen geaccepteerd; zij heeft zich echter niet verplicht een generatie-overstijgende immigratie van familieleden te accepteren (Joppke 1998: 285⁵). De tweede generatie werd dus beperkt, hoewel de regels gezien de retoriek eigenlijk nog verbazingwekkend veel ruimte lieten voor gezinsvorming. Al snel ontstonden er problemen met deze regels, aangezien het slechts om een aanbevolen richtlijn van de Federale regering aan de *Länder* ging. Binnen het spectrum van politieke kleuren van de verschillende *Bundesländer* werd deze aanbeveling zeer verschillend gehanteerd. Het liberale Hessen verlaagde de eis van de verblijfsduur van acht naar vijf jaar, terwijl het conservatieve Beieren de wachtperiode voor gehuwden juist verhoogde naar drie jaar. Het conservatieve Baden-Württemberg verbrak de geest van de richtlijn zelfs geheel door de wachtperiode voor gehuwden te verhogen naar drie jaar en bovendien van toepassing te verklaren op de eerste generatie (Joppke 1998).

Het probleem dat individuele *Länder* de richtlijnen naar eigen inzicht verlengden of verkorten, moest uiteindelijk weer door de rechter opgelost worden. Voor het

hof was dit een lastig probleem aangezien het ging om de toelating van mensen die geen verblijfsrechten in Duitsland hadden opgebouwd (Joppke 1999). De beslissing van het Hof hield het midden tussen het instandhouden van het soevereine recht van de staat om ongewenste migratie te weren enerzijds en het beschermen van de familierechten van immigranten anderzijds. De richtlijn van het achtjarig verblijf en de éénjarige wachtperiode mocht van het hof blijven bestaan als gerechtvaardigd middel om de sociaal-economische integratie van de immigranten te waarborgen en om schijnhuwelijken tegen te gaan. De verhogingen van de wachtperiodes werden verworpen als zijnde excessief.

Verscheidene malen zijn er pogingen ondernomen om tot een nieuwe vreemdelingenwet te komen. Dit lukte uiteindelijk pas in 1990, tegen de achtergrond van de Duitse hereniging. Ondanks het politieke debat, dat doordrongen was van de gedachte immigratie verder te weren en van ideeën om remigratie te bevorderen, is de vreemdelingenwet van 1990 uiteindelijk zeer ruimhartig opgezet.

Een eerste poging in 1983 strandde al binnen de regering door verzet van de FDP tegen harde maatregelen in het kader van de gezinshereniging. Een tweede wetsontwerp in 1988 was sterk doordrongen van de wens de gastarbeiderperiode definitief af te sluiten en riep een beeld op van de vreemdeling als bedreiging van de nationale cultuur en de staat (Joppke 1999: 83). Het ontwerp lekte uit en behalve politiek verzet, ontstond er een brede maatschappelijke coalitie van politiek, kerken, vakbonden en liefdadigheidsinstellingen, die tegen het ontwerp te hoop liepen. Bij de derde poging de wet te veranderen (onder een nieuwe minister) werden wijselijk zowel de SPD als vertegenwoordigers van de 'maatschappelijke coalitie' betrokken. Vanwege de verontrustende opkomst van de rechts-extremistische partij de *Republikaner*, was het tevens gewenst de wet af te ronden voordat het onderwerp de campagnes voor de naderende Federale verkiezingen kon domineren. De nieuwe wet werd in recordtijd door de *Bundestag* geloodst en conformeerde zich inhoudelijk aan de grondtoon van de eerdere gerechtelijke uitspraken op het gebied van immigratie. "The new Foreigner Law is conceived in the spirit of replacing executive discretion by individual rights to be held against the executive" (Joppke 1999: 84). Op een aantal punten ging de wet zelfs verder dan de praktijk. De wachtperiode van één jaar voor tweede-generatiehuwelijken werd afgeschaft en overgekomen partners en kinderen kregen eigen verblijfsrechten toegekend, onafhankelijk van het hoofd van de familie. Met deze uitbreiding van rechten werd de positie van vreemdelingen in het immigratierecht veel sterker, hun positie in het nationaliteitsrecht, dat in Duitsland nog steeds volledig op *ius sanguinis* was gebaseerd, bleef daarentegen zwak (zie par. 5.2.). Tegelijkertijd ligt het idee van een historische – en nooit meer te herhalen – gastarbeidersperiode duidelijk in de wet besloten.

De wet introduceert echter wel een nieuw rotatiesysteem waarin de tijdelijkheid van arbeidsmigratie expliciet vastgesteld en gewaarborgd wordt (Martin 1998, zie verder appendix 1, voor een korte uitwerking van de 'nieuwe Duitse gastarbeid'). Ondanks het adagium 'geen immigratieland' te zijn, werken onder deze wetten

aanzienlijke aantallen vreemdelingen op de Duitse arbeidsmarkt, met name in de bouw en in de seizoensarbeid. Aan het begin van de eenentwintigste eeuw werd het debat over arbeidsmigratie in Duitsland nog een stap verder gevoerd. De behoefte aan hoog opgeleide specialisten, in het bijzonder IT'ers, bracht de regering-Schröder er in het voorjaar van 2000 toe een 'green-card systeem' voor hoog opgeleide specialisten in te voeren. Het oppositionele CDU verzette zich, onder de slogan '*Kinder statt Inder*', met hand en tand tegen deze maatregel. Het werven van Indische IT'ers, onder het soepeler *green card* regime, werd echter geen succes. Van het quotum van 20.000 beschikbare vergunningen waren er na een jaar slechts 8.600 vergeven, ondanks een tekort van 75.000 informatiespecialisten (*Migration News* 2001). Een verdere, en voor Duitsland revolutionaire, bezinning op het vraagstuk van immigratie kwam in de zomer van 2001 toen de commissie-Süssmuth haar rapport presenteerde. In dit rapport, uitgezet door de regering-Schröder en geleid door ex-parlementsvoorzitter en CDU-politica Süssmuth, werd voor het eerst erkend en hardop gezegd dat Duitsland een immigratieland is. Verder werd in het rapport voorgesteld de immigratie van met name hoger opgeleiden eenvoudiger te maken, beter te faciliteren en via quota te regelen. Het wetsvoorstel dat Minister van Binnenlandse Schily in het najaar van 2001 op basis van het rapport-Süssmuth presenteerde, ging eveneens vergezeld van de erkenning dat Duitsland een immigratieland is. In het voorstel worden de quota niet overgenomen, maar moet het voor hoger opgeleiden wel eenvoudiger worden om naar Duitsland te komen. Tegelijkertijd bevat het wetsontwerp maatregelen om uitgeprocedeerde asielzoekers, die nu nog vaak gedoogd worden, uit te zetten (zie bijv. *Trouw*, 4.8.2001). De toekomst van het voorstel is nog onzeker aangezien CDU/CSU zich verzetten tegen de arbeidsmigratie, terwijl de Groenen sterk verdeeld zijn over de maatregelen op het gebied van asiel.

5.1.3 ASYLANTEN UND AUSSIEDLER: DUITSLAND ALS MAGNEET VAN EUROPA

Vanaf het midden van de jaren tachtig begint de asielmigratie in Europa sterk toe te nemen. Duitsland krijgt het grootste deel van de asielmigratie naar Europa te verwerken. Vanaf 1987 stijgen de aantallen asielaanvragen enorm om in 1992 hun top te bereiken op 438.190 aanvragen (UNHCR 2000b). Naarmate de cijfers van de asielaanvragen sterker stegen, groeide de politieke wens de mogelijkheden voor asiel te beperken. In de uitvoering van deze wens speelde de grondwet wederom een grote rol. Waar aan de ene kant de rechten van de gastarbeiders op basis van de grondwet werden verruimd, werkte diezelfde grondwet een herziening van het asielstelsel lange tijd tegen. De Duitse grondwet is namelijk uniek in de formulering van het recht van asiel. In de meeste landen heeft de staat het recht asiel te verlenen; de Duitse grondwet bepaalt dat de politieke vluchteling *zelf* recht heeft op asiel in Duitsland⁶. Met deze formulering heeft de grondwet het soevereine recht van de staat om te beslissen wie toegang heeft tot Duitsland sterk ingeperkt. "It invalidates the sovereign right of the state to deny acces to its territory: every non-national claiming, however spuriously, to be politically persecuted enjoys the

right of entry and the full arsenal of legal constitutional protection, including access to the constitutional court” (Joppke 1999: 85). Deze opvatting van het recht op asiel verhinderde de Duitse staat om ‘asielwerende’ maatregelen in te stellen, die in andere staten wel werden toegepast. Artikel 16 van de grondwet was, evenals andere delen van de grondwet, ruimhartig opgezet als een reactie op het nazi-verleden. De schaduw van het nazi-verleden en de politieke gevoeligheid van het onderwerp van asielmigratie in Duitsland leverde dan ook een gepolariseerd en soms emotioneel politiek debat op.

In de jaren zeventig en tachtig was asiel, ondanks de toen nog relatief lage aantallen, al onderwerp van debat geweest. In deze periode was het echter voornamelijk een politiek debat tussen de verschillende *Länder* die verantwoordelijk zijn voor de huisvesting en sociale opvang van asielzoekers. De opvang van asielzoekers verschilde sterk tussen de *Länder* en was afhankelijk van de politieke kleur en visie op het vraagstuk van immigratie. In deze ‘eerste’ ronde van het asieldebat werd artikel 16 angstvallig buiten het debat gehouden; het ging om manieren van afschrikking door middel van juridische procedures en de kwaliteit van de opvang. Na de wervingsstop van 1973 begonnen de asielaanvragen in Duitsland al gestaag te klimmen. In 1980 kwamen de asielaanvragen voor het eerst boven de grens van 100.000 aanvragen uit. De helft van deze nieuwe asielzoekers bestond uit Turken, hetgeen voeding gaf aan een eerste debat over *Scheinasylanten* (Joppke 1999). De ruimhartige wetgeving voor asiel in Duitsland maakte het bijna onmogelijk de asielzoeker die op Duits grondgebied aangekomen was, nog terug te sturen. Begin jaren tachtig waren de mogelijkheden tot beroep en bezwaar zo uitgebreid dat het gehele proces tot de laatste afwijzing acht jaar in beslag kon nemen, waarna deportatie wegens humanitaire redenen uitgesloten was. Aangezien het grondwettelijke kader voor asiel in deze periode onaangetast bleef, werd op aandringen van de *Länder* de afschrikking van asielzoekers naar binnen toe verlegd.

In de asielprocedure wet van 1982 werden twee belangrijke principes vastgelegd in een poging de asielmigratie in te dammen. In de eerste plaats bood deze wet een juridische basis voor de maatregelen van sociale afschrikking die verschillende *Länder* reeds op ad hoc basis ingevoerd hadden. Opvang in kampen verspreid over het gehele land, zeer karige voorzieningen en een verbod op werk waren bedoeld om Duitsland in de ogen van asielzoekers onaantrekkelijk te maken. De maatregelen hadden echter sterke bijwerkingen. De kosten voor de *Länder* en gemeenten bleven stijgen en de gedwongen werkloosheid creëerde een apathie onder de asielzoekers en wrevel onder de Duitse bevolking die aan de basis lag van de (gewelddadige) xenofobie die in de jaren daarna de kop op zou steken. Hoewel nog niemand aan artikel 16 durfde te komen, stond wel de mogelijkheid open om de definitie van ‘de vluchteling’ aan te passen. Als tweede grote verandering van de wet voor de asielprocedure van 1982 werd de vluchtelingdefinitie van het Verdrag van Genève vervangen door die van de Duitse grondwet. Een belangrijk verschil tussen de definities is dat de Geneefse definitie nadruk legt op de ‘angst voor vervolging’, terwijl de grondwettelijke definitie alleen het objectieve element van ‘feitelijke

politieke vervolging' erkent. Hoewel de toepassing van de 'enge' definitie van de vluchteling leidde tot een afwijzingspercentage van 95 procent in het midden van de jaren tachtig, werd het overgrote deel van de asielzoekers toch toegelaten op basis van een clause in de grondwet die op het principe van 'non-refoulement' lijkt (Joppke 1999; Bosswick 2000).

Ondanks de herziening van de procedures en de sociale afschrikking in de opvang van asielzoekers is de stijging in het aantal aanvragen in de periode 1987-1992 enorm. In 1992 nam Duitsland zelfs 80 procent (ruim 438.000) van alle asiel-aanvragen in Europa in behandeling (Joppke 1999: 90). In deze periode richt de politiek zijn pijlen op artikel 16 van de grondwet. Aan de rechterkant van het politieke spectrum leefde de mening dat artikel 16 uit de grondwet geschrapt mocht worden, terwijl de linkse partijen, mede vanuit het oogpunt van het nazi-verleden, het recht op asiel in stand wilden houden (Bosswick 2000). Bovendien werd de kwestie van asiel in toenemende mate gekoppeld aan de instroom van de *Aussiedler*. Met het vallen van de muur trad de eenheidsgedachte van de Duitse etnische natie in werking en stelde de Duitse staat zijn grenzen open voor alle (nakomelingen van) etnische Duitsers in het voormalige Oostblok. De piek in de stijging van asielaanvragen viel bijna naadloos samen met de enorme instroom van etnische Duitsers die in de periode 1988-1992 naar Duitsland kwamen. De instroom van de *Aussiedler*, en na de hereniging ook nog eens een grootschalige beweging van (voormalig) Oost- naar West-Duitsland (de zogenaamde *Übersiedler*), verhevigde het debat over asielmigratie en de Duitse grondwet⁷. De ontvangst van de *Aussiedler*, die op basis van hun etnisch Duits-zijn automatisch de Duitse nationaliteit en een ruim pakket sociale voorzieningen kregen, stond in schril contrast met de karige opvang van de asielzoekers. De vraag of Duitsland nog langer vast kon houden aan een idee van een etnische (*völkische*) Duitse natie werd in deze periode dan ook steeds vaker gesteld. De oplossing voor dit politieke hangijzer kon uiteindelijk via een verre omweg gevonden worden en staat bekend als het asielcompromis tussen de regering en oppositie (zonder de Groenen) van 6 december 1992 (Aspelagh 1997). Ironisch genoeg kon Duitsland eigenlijk alleen een deel van zijn soevereiniteit op het gebied van asiel op de grondwet terugwinnen door zich aan te passen aan de Europese regelgeving (of normen) die op dit gebied waren ontstaan. Het asielcompromis behield artikel 16, maar beperkte de toegang tot het territorium en de asielprocedure door middel van amendementen op het artikel. Zowel het principe van 'veilige derde landen' en het principe van 'veilige landen van herkomst' werden als amendementen aan de grondwet toegevoegd. Verder stelde Duitsland een zogenaamde 'luchthavenregeling' in. Op luchthavens zijn zogenaamde extraterritoriale plaatsen ingesteld. Hier kunnen asielzoekers worden gescreend op het bezit van reisdocumenten, het reizen via veilige derde landen en veilige landen van herkomst, voordat ze (in juridische zin) op Duits grondgebied zijn aangekomen (Aspelagh 1997).

Ook de huisvesting en sociale zekerheid voor asielzoekers werden na 1993 verder versoerd. Doordat het aantal aanvragen scherp daalde⁸, is op het gebied van de

huisvesting de situatie ontstaan dat een deel van de 'asielindustrie' door de *Länder* afgebouwd wordt. Verschillen tussen *Länder* daargelaten, is de algemene norm dat opvangcentra zo karig mogelijk gehouden moeten worden om niet als een 'pull-factor' voor asielmigratie te gelden (Bosswick 2000). NGO's spelen een belangrijke rol bij de opvang van asielzoekers en het beheer van vele opvangcentra is zelfs in zijn geheel aan NGO's overgedragen (Marshall 1996). Na 1993 vallen asielzoekers niet meer onder de socialezekerheidswetten. In het nieuwe systeem krijgen asielzoekers alleen nog een zakgeld van 80 DM per maand. De overige ondersteuning, sterk verlaagd, wordt uitbetaald in de vorm van coupons voor kleding, voedsel en toiletartikelen. In eerste instantie verschilden de *Länder* hier weer sterk van elkaar. Sommige *Länder* legden de nadruk op coupons en andere *Länder*, zoals Berlijn, betaalden alleen geld uit met als argument dat de benodigde investeringen (administratie, installeren van 'gaarkeukens') in het licht van het dalend aantal asielaanvragen onrendabel zouden zijn (Marshall 1996). In 1997 werd het systeem echter vastgelegd in een Federale wet de situatie is nu voor alle *Länder* gelijk (UNHCR 2000).

De grondwetswijziging en de bijbehorende asielwet werden in 1996 door het *Bundesverfassungsgericht* goedgekeurd. Opvallend is de relatieve afwezigheid van het *Bundesverfassungsgericht*, dat in de ontwikkeling van het vreemdelingenrecht zo'n grote rol had gespeeld. Volgens Joppke (1999b) had dit sterk te maken met de 'afwezigheid' van de politiek in de eerste periode, die sterk contrasteerde met het prominente politieke debat over de asielmigratie⁹.

Met deze maatregelen heeft Duitsland zich zeer effectief afgesloten voor asielzoekers. Sinds de invoering van de nieuwe regels zijn de aantallen asielaanvragen in Duitsland fors gedaald naar 98.000 aanvragen in 1998 (OECD 1999). De Duitse geografische positie die voorheen (in combinatie met het ruimhartige asielbeleid) 'tegen' het land werkte, is nu in zijn voordeel. Duitsland heeft alle omringende landen tot veilige landen verklaard en heeft een fors slot op zijn luchthavens gezet. Volgens sommige critici is Duitsland hiermee te ver doorgeschoten: "The right of asylum still exists – but not the refugees entitled to use it" (Prantl, geciteerd in Joppke 1999; zie ook Bosswick 2000: 51-52). Hiermee is echter nog niet gezegd dat immigranten ook daadwerkelijk wegblijven. Duitsland vormt, nu nog, de oostgrens van de Europese Unie en heeft lange, en naar gebleken is, op vele plaatsen poreuze grenzen. Een deel van de immigranten komt nu naar alle waarschijnlijkheid, al dan niet met behulp van mensensmokkelaars, illegaal de grens over en verdwijnt in reeds aanwezige gemeenschappen van landgenoten (zie Bort 2000).

5.2 INTEGRATIE EN BURGERSCHAP IN DE BONDSREPUBLIEK

5.2.1 MULTICULTUUR EN BURGERSCHAP: WER GEHÖRT?

Het heikele punt in de integratiediscussie is de manier waarop het Duitse staatsburgerschap in de wet is vastgelegd en manier waarop de Duitse natie gezien en

beleefd word. Tot aan de invoering van een nieuwe nationaliteitswet op 1 januari 2000 was het Duitse burgerschap gebaseerd op het *Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz* uit 1913. Deze wet was gebaseerd op een etnische definitie van burgerschap volgens de principes van het *ius sanguinis* (Brubaker 1992). In de nazi-periode werd deze wet aangescherpt (als onderdeel van de Neurenberger wetten) en als vehikel gebruikt om Joden en andere 'staatsvijandige' elementen van hun rechten te ontdoen. Na de oorlog werd, ondanks het beladen verleden en de afkeer van wat het Duitse nationalisme had aangericht, de wet niet ontdaan van de etnische, *völkische* grondslag. De redenen hiervoor waren van geopolitieke aard. Na de oorlog werden de Duitse grenzen verlegd en verdwenen grote delen van de Duitse (etnische) natie achter de nieuwe Europese grenzen. Duitsland werd wederom 'a nation without a state' (Brubaker 1992: 168). Naast het verleggen van de Duitse grenzen, was de verdrijving van miljoenen etnische Duitsers uit omliggende landen (tussen 1945 en 1950 ongeveer 15 miljoen *Vertriebene* en vluchtelingen) aanleiding om het nationaliteitsrecht te baseren op een etnisch-culturele definitie van Duits burgerschap. Het streven naar hereniging werd in de preambule van de nieuwe grondwet opgenomen en in artikel 116 werd een definitie van staatsburgerschap op basis van *Volkszugehörigkeit* vastgelegd. De definitie omvatte *alle* etnische Duitsers en ging uit van de grenzen van het Duitse Rijk zoals dat bestond op 31 december 1937. Er heeft, met andere woorden, dus nooit zoiets als een West-Duitse nationaliteit bestaan (Brubaker 1992).

70

Het Duitse nationaliteitsrecht heeft de gastarbeiders lange tijd, en zelfs nu nog, buiten de deur tot het staatsburgerschap en in zekere zin buiten de gemeenschap gehouden. Tot aan de wervingsstop van 1973 waren de gastarbeiders zeer welkom geweest. Ze werden gezien als tijdelijke arbeidskrachten die met hun arbeid een belangrijke bijdrage aan de Duitse wederopbouw leverden. In 1964 werd de miljoenste gastarbeider, een Portugees, zelfs door een juichende menigte, waaronder de Duitse minister van Arbeid, van het station in Keulen gehaald (zie Joppke 1996). Na de wervingsstop bekoelde de liefde tussen Duitsland en zijn gastarbeiders, aangezien grote groepen zich op permanente basis bleken (te willen) vestigen. Bovendien was de samenstelling van de groep gastarbeiders door de jaren van werving heen veranderd. De eerdere groepen uit de Zuid-Europese wervingslanden waren in belang afgenomen ten gunste van met name Turkse gastarbeiders, die ook de grootse groep onder de achterblijvers vormden. De niet-Europese en 'vreemde' achtergrond van deze migranten kwam scherp tegenover het Duitse idee van de eigen etnisch-culturele identiteit te staan. De vraag of Turken zich aan de Duitse (culturele) gemeenschap zouden kunnen aanpassen, werd in het debat over integratie vaak gesteld en meerdere malen negatief beantwoord (zie Joppke 1999; Brubaker 1992).

Integratiebeleid bestond in eerste instantie niet in de Bondsrepubliek. De voorstellen van de eerste *Ausländerbeauftragte* voor een integratiebeleid (in 1979) werden door de regering met argwaan bekeken omdat een dergelijk beleid als een erkenning van de permanente aanwezigheid van immigranten beschouwd zou kunnen

worden (Kruyt en Niessen 1997). De nadruk werd gelegd op een beleid voor de vrijwillige terugkeer van gastarbeiders door in 1983 een *Rückkehrforderungsgesetz* aan te nemen. Het weinige flankerende beleid op het gebied van arbeid en onderwijs dat daarbij voor de tweede generatie ingesteld werd, was zeer halfslachtig. Soms werden terugkeer en integratie zelfs aan elkaar gekoppeld in een paradoxaal concept van 'tijdelijke integratie', hetgeen lijkt op het Nederlandse 'integratie met behoud van eigen cultuur'¹⁰ (Joppke 1996). Al met al was het debat over remigratie in Duitsland weinig bevorderlijk voor de integratie van de gastarbeiders (Kruyt en Niessen 1997).

In de jaren tachtig breekt het debat over de integratie van de gastarbeiders pas echt goed los. Naarmate de mythe van de terugkeer steeds meer op de achtergrond verdwijnt, verlegt de aandacht zich naar de vraag wie tot het Duitse volk behoort. Met het stellen van deze vraag komt het Duitse staatsburgerschap in beeld, maar ook heikele thema's als stemrecht voor vreemdelingen op het lokale niveau. Tot op zekere hoogte is het thema van de Duitse identiteit en nationaliteit een klassiek links-rechts thema geweest, waarbij linkse partijen als de SPD en met name de Groenen voor verruimingen waren en rechtse partijen, het CSU voorop, vasthield aan de idee van een *völkische Deutsche Schicksalgemeinschaft* (Green 2000). Een tweede punt waarop de meningen, vrij netjes over de lijn links-rechts, verdeeld waren, was de vraag of naturalisatie een middel tot integratie kan en mag zijn. De Groenen en de SPD zijn van mening dat naturalisatie een middel om integratie te stimuleren kan zijn, de meer rechtse partijen (CDU en CSU) hebben naturalisatie altijd als een afsluiting van, of zelfs een beloning voor, een geslaagde integratie gezien (Segal 1999).

5.2.2 STRIJD OM LOKAAL STEMRECHT

In 1989 voerden de *Länder* Schleswig-Holstein en Hamburg, in navolging van landen als Zweden en Nederland, lokaal stemrecht in voor buitenlanders. In Schleswig-Holstein ging het slechts om een recht gebaseerd op reciprociteit, alleen voor de burgers van landen waar Duitsers dit recht genoten, maar Hamburg kende lokaal stemrecht toe aan alle 150.000 buitenlanders binnen de stadstaat. De toenmalige minister van Binnenlandse Zaken reageerde met de niet mis te verstane reactie dat er een aanval op de grondwet had plaatsgevonden (Joppke 1999: 195). De meer conservatieve *Länder* en fracties in de Bondsdag zagen deze beslissing als het grondwerk voor een uitbreiding van lokaal stemrecht naar andere *Länder* en op termijn zelfs naar stemrecht op het niveau van Land en Federatie, en eisten een uitspraak van het constitutioneel Hof. In deze zaak kwam de *völkische* definitie van de Duitse staatsburger, waarop de claim van hereniging was gebaseerd, op gespannen voet te staan met de principes van democratie en vertegenwoordiging die ook in de grondwet waren vastgelegd. Artikel 20 van de Duitse grondwet stelt: "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus"¹¹. Verdedigers van de nationale invalshoek beargumenteerden dat dit moest betekenen dat alleen Duitsers mochten stemmen

en dat Duitser nu eenmaal een etnisch begrip was. Verdedigers van het stemrecht voor buitenlanders gingen uit van het democratiebeginsel en redeneerden dat de legitimiteit van de staat alleen 'bottom-up' verkregen kon worden. Het hete hangijzer in de discussie werd de vraag: wie behoren tot het volk? Als het volk zo werd uitgelegd dat daar ook buitenlanders onder hoorden te vallen, dan moest de interne logica van de grondwet volgens het hof ook geheel gevolgd worden en ging de vraag dus voorbij aan alleen lokaal stemrecht. Het Duitse volk kiest volgens de grondwet immers alle lagen van het Duitse bestuur. Uiteindelijk redeneerde het hof dat een staat niet kan bestaan zonder de legitimatie van een natie, die zijn vertegenwoordigers via een democratische selectie kiest. Volgens het hof werd met het 'volk' het Duitse volk bedoeld, dat de natie vormde. Dit betekende dat Duits staatsburgerschap een voorwaarde was voor het kiesrecht voor alle bestuurslagen van de staat (Joppke 1999; Hansen 1998). Het hof riep wel op tot een oplossing voor het probleem van de miljoenen buitenlanders die buiten de politieke gemeenschap vielen. In de conclusie van de beslissing nam het hof op dat "The only possible response to this situation is a reform of citizenship law,...to make it easier to acquire German citizenship" (Joppke 1999: 199).

5.2.3 BURGERSCHAP EN DUBBELE NATIONALITEIT

72

Het Duitse nationaliteitenrecht was tot 2000 voor de volle honderd procent gebaseerd op *ius sanguinis*. Het unieke aan de Duitse positie is niet zozeer het bloedrecht zelf – de meeste Europese landen hebben een vorm van bloedrecht –, maar het volledige ontbreken van een aanvullende vorm van *ius soli* (Green 2000). Dit gegeven zorgt ervoor dat buitenlanders in Duitsland tot in oneindige generaties 'buitenlander' zullen blijven, tenzij zij de keuze maken voor naturalisatie. De procedures voor naturalisatie zijn echter in extreme mate werend opgesteld. De *Einbürgerungsrichtliniën* van 1977 waren doordrongen van het *kein-Einwanderungsland* principe. Zelfs als de aanvrager aan alle formele voorwaarden (zoals duur van verblijf) had voldaan, was het toekennen van staatsburgerschap afhankelijk van de mate van culturele assimilatie van aanvrager, te bepalen door de staat. De uiteindelijke toekenning was bovendien afhankelijk van de overweging of de naturalisatie in het belang van de Duitse staat was. Daarbij gold dat "The personal wishes and the economic interests of the applicant cannot be decisive", adding that 'in the German legal system aliens enjoy far-reaching rights and liberties anyway' (Joppke 1999: 201). Het is niet geheel verbazingwekkend dat deze regels geen grootschalige naturalisatie teweegbrachten. Voor de grootste groep buitenlanders, de Turken, kwam hierbij nog het probleem dat geëist werd het Turkse burgerschap op te geven, hetgeen onder meer betekende dat zij hun erfrechten in Turkije zouden verliezen en voor naturalisatie de Turkse dienstplicht zouden moeten vervullen¹² (zie Joppke 1997).

Midden jaren tachtig kwam het debat over het verruimen van naturalisatie en het toestaan van dubbele nationaliteiten goed op gang onder aanvoering van de

Groenen. De Groenen propageerden, na een oorspronkelijk nog veel radicaler agenda, een verruiming van de mogelijkheden voor naturalisatie, het toestaan van dubbele nationaliteiten en de introductie van *ius soli* in het Duitse recht. In 1984 had bovendien zelfs het CDU/CSU formeel erkend dat het op de lange termijn voor geen enkel land gunstig kon zijn om een permanent gevestigde minderheid zonder burgerschapsrechten binnen de grenzen te hebben. Deze voorzichtige handreiking leidde echter niet tot een herziening van het systeem. Het debat was dermate gepolariseerd, dat de regering Kohl het nationaliteitenrecht liet rusten tot het begin van de jaren negentig.

Eind jaren tachtig komt de hereniging van Duitsland in zicht. Perestrojka en de ontspanningen in de landen van het Oost-blok zorgen voor een enorme stroom *Aussiedler* die naar West-Duitsland vertrekken. Het contrast tussen de ontvangst van deze *Aussiedler* – etnische Duitsers van buiten de grenzen van het herenigde Duitsland – en de omgang met de in Duitsland wonende buitenlanders had nauwelijks groter kunnen zijn. Tot aan de beperkingen van de migratie van *Aussiedler* in 1993 was de opname van *Aussiedler* ruimhartig en ongelimiteerd. Zo interpreteerde de Bondsrepubliek het begrip ‘vlucht’ in het geval van de *Aussiedler* zo breed mogelijk¹³ en ook de bewijsvoering voor Duitse afstamming en het aantonen van een “subjektives bekenntnis zum Deutschen Volkstum” werd uiterst soepel beoordeeld (zie Segal 2000). De opvang van de *Aussiedler* was zonder meer ruimhartig: speciale integratieprogramma’s, staatsburgerschap met volledige politieke rechten, gratis taalles en hulp bij het vinden van werk en een woning. Extra zuur was bovendien dat van deze etnische Duitsers niet gevraagd werd de oorspronkelijke nationaliteit op te geven; dubbele nationaliteiten worden bij *Aussiedler* in de regel geaccepteerd (Green 2000). De grote verschillen tussen de twee groepen maakte het debat over integratie en burgerschap alleen maar scherper. Het weinige dat voor de gastarbeiders gedaan werd, contrasteerde teveel met het luxe-pakket dat een etnische Duitser uit het Oostblok kon verkrijgen wanneer hij, in extremen gesteld, zijn ‘Deutsche volkszugehörigkeit’ had bewezen door met de ss-lidmaatschapkaart van opa te zwaaien” (Segal 2000). Het politieke debat over *Aussiedler* en *Ausländer* raakte vermengd. Links verweet rechts een preoccupatie met nationalisme en historische bloedbanden; rechts verweet links zijn historische verplichting aan de Duitse diaspora te verzaken. Toen het draagvlak voor de opname van *Aussiedler* begon te tanen, begon de regering-Kohl bovendien een campagne van nationale solidariteit onder de ongelukkig gekozen slogan “*Aussiedler sind keine Ausländer*”. Veel migranten lazen hierin de boodschap dat zij in ieder geval wel buitenlanders waren.

In de jaren negentig krijgt het debat over burgerschap, en met name over het toestaan van dubbele nationaliteit, door een aantal redenen een versnelling. In de eerste plaats zorgt de hereniging van Duitsland ervoor dat de reden voor het (krampachtige) vasthouden aan de etnische definitie van de Duitse natie van zijn geopolitieke belang wordt ontdaan. De hereniging is een feit en de opname van *Aussiedler* wordt in 1993 genormaliseerd. (Hansen en Weil 2001: 15 ev). Het

nieuwe beleid voor *Aussiedler* is erop gericht mensen in het land van herkomst te laten en de toelatingen zijn aan quota's onderworpen. Een andere belangrijke factor is de sterke toename van racistisch geweld en de opkomst van extreemrechtse partijen in de eerste helft van de jaren negentig (Bosswick 2000: 48-49). Met name de aanslag op vijf Turken in Solingen in 1993 zorgde voor een nationale en internationale schok. Zelfs de Christen-democraten zagen in de tragedie een aanleiding om het nationaliteitsrecht te hervormen en niet langer meer vast te houden aan de "myth of the one and indivisible citizenship" (Joppke 1999: 206).

In 1990 worden in het nieuwe *Ausländergesetz* een aantal versoepelingen in de naturalisatieprocedure inbracht en in 1993 werd naturalisatie zelfs omgezet in een *recht* van de vreemdeling (*Anspruchseinbürgerung*)¹⁴. Hiermee verviel de discretionaire bevoegdheid van de staat om naturalisatie als gunst te verlenen of te weigeren (Green 2000). In de terminologie van Brubaker (1992) verschoof het nationaliteitsrecht daarmee van een 'discretionary system' naar een 'as-of-right system'. De inschatting van de culturele assimilatie door de overheid werd vervangen door objectieve criteria als de lengte van verblijf in Duitsland. Dubbele nationaliteiten worden volgens de wet uit principe niet toegestaan, maar er wordt wel een aantal uitzonderingen geformuleerd (Hansen 1998: 763). De wetswijziging van 1993 is van groot belang geweest voor de aantallen naturalisaties in Duitsland en is tevens verantwoordelijk voor een verbreding van de kloof tussen retoriek en realiteit inzake dubbele nationaliteiten. Met name *Länder* als Hessen, Berlijn en Hamburg hebben de uitzonderingen ruim uitgelegd; het aantal naturalisaties met als resultaat een dubbele nationaliteit is sterk gestegen en wordt nu geschat op ongeveer 2 miljoen (Hansen en Weil 2001). Het politieke debat over het onderwerp blijft echter sterk gepolariseerd.

Ondanks het aanhoudende debat over het onderwerp, lukt het na de herziening van 1993 niet om een substantiële hervorming van het nationaliteitsrecht door te voeren. Het vasthouden van CDU/CSU aan de *völkische* nationaliteit staat het invoeren van *ius soli* of het toestaan van dubbele nationaliteiten te zeer in de weg. De worsteling van het CDU/CSU om toch enige verruiming toe te staan, vindt zijn apotheose in het voorstel voor een *Kinderstaatszugehörigkeit* in 1994¹⁵. Dit onpraktische concept introduceert een soort van 'voorwaardelijke quasi-nationaliteit' die geen equivalent kent in een ander land (zie Joppke 1999). Volgens dit concept kunnen buitenlandse kinderen, geboren in Duitsland uit ten minste één ouder die in Duitsland geboren is en waarvan beide ouders minimaal tien jaar in Duitsland verblijven, een legale status krijgen (indien aangevraagd voor het twaalfde levensjaar) die juridisch gezien gelijk is aan het Duitse burgerschap, maar dit niet is. Een volledig burgerschap kan dan verkregen worden, indien het kind binnen één jaar na volwassenheid zijn oorspronkelijke nationaliteit opgeeft (zie Green 2000). Green omschrijft het voorstel dan ook als een "tortuous attempt to avoid *ius soli* and in turn any extension of dual citizenship" (Green 2000: 5). Politiek gezien bleef het onderwerp burgerschap binnen de regering-Kohl dusdanig controver-

sieel, dat een hervorming pas plaats kon vinden bij het aantreden van de rood-groene coalitie van Schröder in 1998.

Begin 1999 publiceerde de regering-Schröder haar voorstellen voor hervorming van het nationaliteitsrecht. De voorstellen omvatten zowel de invoering van *ius soli* als het toestaan van dubbele nationaliteiten. Gezien de meerderheid van de coalitie in zowel de *Bundestag* als de *Bundesrat*, leek de oppositie van CDU/CSU in eerste instantie niet in staat de wet te blokkeren. Het Beierse CSU startte echter een, zelfs onder christen-democraten omstreden, handtekeningactie tegen het wetsvoorstel. In minder dan een half jaar tijd kreeg de CSU 5 miljoen handtekeningen tegen de invoering van dubbele nationaliteiten bij elkaar. Onder invloed van de handtekeningactie verloren de coalitiepartijen bovendien de verkiezingen in Hessen, waarmee zij hun meerderheid in de *Bundesrat* verloren (zie Green 2000). Slechts nadat de regering het voorstel voor dubbele nationaliteiten introk, gaf de oppositie de succesvolle actie op. De nieuwe nationaliteitenwet, die uiteindelijk goedgekeurd en op 1 januari 2000 van kracht werd, is een compromis geworden tussen de regering en de FDP (*Freie Demokratische Partei*). Eenvoudig gezegd is er een voorwaardelijk *ius soli* in de wet doorgevoerd. Het compromis komt erop neer dat in Duitsland geboren en getogen kinderen van buitenlanders tot maximaal hun drieëntwintigste levensjaar zowel de Duitse nationaliteit als die van hun ouders bezitten. Tussen hun achttiende en drieëntwintigste levensjaar moeten zij echter kiezen voor één van beide nationaliteiten (zie Segal 2000). De meningen over de betekenis van de nieuwe wet zijn verdeeld. Volgens sommigen sluit Duitsland zich hiermee aan bij de Europese norm (Heckmann 2000, Hansen en Weil 2001); anderen maken hierbij een voorbehoud en wijzen op het gegeven dat zowel etnische Duitsers (*Aussiedler*) als Duitse emigranten hun oorspronkelijke burgerschap mogen behouden terwijl dit voor buitenlanders in Duitsland niet geldt. Een etnisch onderscheid blijft daarmee dus voortbestaan (zie Green 2000). Dat met de nieuwe nationaliteitswet het debat over integratie en de Duitse identiteit nog lang niet gesloten is, bewijst de in de zomer van 2000 door de CDU aangezwengelde discussie over integratie van buitenlanders en de Duitse *Leitkultur*.

5.2.4 INTEGRATIE IN DE VERZORGINGSTAAT

De integratie van de gastarbeiders in de instituties van de Duitse verzorgingstaat was, in vergelijking met de integratie in de Duitse politiek-juridische gemeenschap, een betrekkelijk eenvoudige aangelegenheid. De verzorgingstaat is eenvoudig gesteld "nationality blind; only residence in the territory matters" (Joppke 1999). De opname van gastarbeiders in de kerninstituties van arbeid en sociale zekerheid is in Duitsland aan het begin van de gastarbeidersperiode geregeld in de wervingscontracten met de landen van herkomst. In een corporatistische overeenkomst tussen de overheid, werkgevers en de bonden werd besloten dat de gastarbeiders onder dezelfde voorwaarden als Duitse werknemers aan het werk zouden gaan. Loon en de sociale verzekeringen voor ziektekosten, werkloosheid en ge-

zondheidszorg waren gelijk (Heckmann 2000). In de jaren daarna zijn overgebleven verschillen tussen gastarbeiders en Duitsers op het gebied van de verzorgingstaat (collectieve regelingen die niet gebaseerd zijn op opdrachten via loon) afgebouwd op basis van de duur van het verblijf in Duitsland.

Tot ver na de wervingsstop hield de overheid vast aan de gedachte van terugkeer en nam geen bijzondere verantwoordelijkheid voor de integratie of zelfs de leefomstandigheden van de gastarbeiders. Dit gat werd al in de jaren zestig gevuld door de belangrijkste maatschappelijke organisaties in het corporatistische Duitsland. Kerkelijke liefdadigheidsinstellingen en de vakbonden 'verdeelden' de gastarbeiders onder elkaar, voornamelijk langs religieuze lijnen. Het Katholieke *Caritas* nam de Spanjaarden, Italianen en Portugezen; het protestantse *Diakonisches Werk* ontfermde zich over de Grieken en de *Arbeiterwohlfahrt* nam de Turken, Marokkanen en Tunesiërs (zie Joppke 1999). Deze liefdadigheidsinstellingen creëerden een netwerk van lokale bureaus voor buitenlanders waarin sociale werkers, vaak zelf gastarbeiders, als raadslieden voor hun specifieke groep werkten. Onder dit systeem waren en zijn gastarbeiders eerder passieve klanten dan actieve leden van de organisaties die hun belangen moesten verdedigen. Tevens heeft het de zelforganisatie van gastarbeiders lange tijd in de weg gestaan.

In 1978 werd het instituut van *Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Ausländer* ingesteld (verder: *Ausländerbeauftragte*). Ook op het niveau van de *Länder* en in sommige grote steden zijn *Ausländerbeauftragten* actief. Het is hun taak de belangen van buitenlanders ten opzichte van de politiek te verdedigen; soms hebben zij ook nog budget om projecten op te zetten. Over de effectiviteit van de *Ausländerbeauftragten* is gerede twijfel (Kruyt en Niessen 1997; Martin 1998). Veel hangt af van de persoon die de functie vervult en van de bereidwilligheid van de politiek en het ministerie van Binnenlandse Zaken om acht te slaan op de adviezen van het instituut¹⁶. De zwakke positie van de *Ausländerbeauftragte* is indicatief voor de geringe aandacht voor de integratie van buitenlanders in het algemeen. Het beleid voor de integratie van gastarbeiders en zelfs het beleid voor de tweede generatie is vaak in het teken gesteld van de tijdelijkheid van de gastarbeid en de 'verwachting' van terugkeer. Het vaak halfslachtige 'integratiebeleid' van de Duitse overheid, dat in 1997 nog de kernpunten *Integration, Begrenzung des Zuzugs, Hilfe bei Freiwillige Rückkehr*¹⁷ had, contrasteert echter sterk met het weloverwogen integratiebeleid dat voor de *Aussiedler* is ingesteld (zie Joppke 1999, Heckmann 2000 en Kruyt en Niessen 1997). Voor deze groep is er sprake van een voor West-Europa unieke vorm van een wettelijk geregeld integratiebeleid, met wisselend succes, gericht op één bepaalde groep (Kruyt en Niessen 1997).

5.2.5 ONDERWIJSBELEID

Op het gebied van onderwijs bestaat in Duitsland een grote variatie tussen de verschillende *Länder* en, als gevolg van een sterke decentralisatie, ook variatie tussen gemeenten. Hoewel er richtlijnen worden opgesteld door de *Kulturministerskonferenz* (permanente conferentie van de ministers van Onderwijs en Cultuur), is er veel ruimte voor een eigen invulling door scholen en leerkrachten (Lindo 1998). Met name het beleid voor taalonderwijs is lange tijd gekleurd geweest door het uitgangspunt van de terugkeer van de gastarbeiders. In 1964 werd enerzijds voor integratie in het Duitse onderwijs gepleit, anderzijds moest er moedertaalonderwijs gegeven worden om de herintegratie van migrantenkinderen in het onderwijs van het land van herkomst te vereenvoudigen. In 1971 werd de tweede doelstelling losgelaten om in 1976 weer, met dezelfde onderbouwing, terug te keren in de aanbevelingen van *Kulturministerskonferenz* (Broeder en Extra 1997). In de periode van de jaren zeventig werd de nadruk op Duits als tweede taal wel steeds groter, maar in de praktijk werden hiervoor nauwelijks programma's en methodes ontwikkeld (Lindo 1998). Wel zijn er verschillen tussen de *Länder* in de nadruk die de overheid legt op moedertaalonderwijs of op Duits als tweede taal. Beieren legt een sterke nadruk op het moedertaalonderwijs, terwijl Berlijn de nadruk legt op het Duits als tweede taal, de meeste andere *Länder* bevinden zich ergens tussen deze twee extremen in (zie Lindo 1998). Tegelijkertijd werd vanaf de jaren zeventig geëxperimenteerd met voorschoolse opvang (*Vorbereitungsklassen*), waarin kinderen in één tot twee jaar tijd voldoende taalvaardigheid op moesten doen om in het reguliere onderwijs mee te draaien. Inmiddels zijn er overal tweejarige *Vorbereitungsklassen* (Lindo 1998)

5.2.6 ARBEIDSMARKTBELEID

Bij de arbeidsmarkt moet in eerste instantie geconstateerd worden dat de toegang niet altijd volledig is geweest en voor sommige groepen migranten nog steeds beperkt is. Ook zijn bepaalde beroepen voorbehouden aan mensen met de Duitse nationaliteit. Zo hadden gastarbeiders in eerste instantie geen recht op een eigen onderneming. Dit was expliciet in hun visum opgenomen, aangezien gastarbeiders naar Duitsland kwamen als werknemer. Gaandeweg zijn deze beperkingen opgevoerd en is het zelfstandig ondernemerschap, zeker voor Turken, sterk in belang toegenomen (Heckmann 2000). Verder hebben, zoals in de meeste landen, asielzoekers pas het recht de arbeidsmarkt te betreden vanaf het moment dat zij een verblijfsstatus hebben gekregen. Opvallend is dat voor mannen en vrouwen die in het kader van de gezinshereniging zijn gekomen, een wachtperiode van drie jaar is ingesteld voor zij mogen werken. Aangezien gezinshereniging in Duitsland een omvangrijke migratiestroom is, wordt hier een relatief grote groep in de wachtkamer gezet. Een laatste belangrijke beperking is dat buitenlanders niet in aanmerking komen voor banen bij de overheid (*Beamtenstellen*). Aangezien overheidsdienst zeer ruim wordt opgevat en bijvoorbeeld ook banen in het openbaar

vervoer en in het kleuteronderwijs omvat, is hiermee een aanzienlijk deel van de arbeidsmarkt voor buitenlanders afgesloten (Kruyt en Niessen 1997).

De grootste beleidsinspanning is gericht op het verhogen van de beroepskwalificaties van (allochtone) jongeren in Duitsland. Ondanks het feit dat steeds meer allochtone jongeren hoger onderwijs volgen, bevindt het merendeel zich in het beroepsonderwijs, dat in Duitsland gebaseerd is op een uitgebreid stelsel van leerlingplaatsen. Vaak geven werkgevers de voorkeur aan Duitse jongeren bij het verdelen van de beschikbare plaatsen, hetgeen de startpositie van allochtone jongeren op de arbeidsmarkt verslechtert. Er wordt met name geprobeerd het aantal leerlingplaatsen te vergroten, maar volgens Heckmann (2000) is het momenteel over het geheel genomen moeilijk om plaatsen te vinden. Allochtone jongeren staan bij het verwerven van de weinige plaatsen vaak achter in de rij vanwege hun zwakkere schoolprestaties en de voorkeur voor Duitse jongeren bij werkgevers. De hoge werkloosheid in het algemeen maakt een strenge selectie uiteraard mogelijk. Een extra probleem is dat ook voor leerlingplaatsen bij de overheid de Duitse nationaliteit een vereiste is. Allochtone jongeren zijn in het systeem van leerlingplaatsen dan ook sterk ondervertegenwoordigd (Kruyt en Niessen 1997).

Arbeidsmarktbeleid in Duitsland is dus in hoofdzaak algemeen beleid. In principe staat al het algemene arbeidsmarktbeleid ook open voor jongeren uit de minderheidsgroepen. Wel werden speciaal voor buitenlandse jongeren in 1978 de *Massnahmen zur sozialen und beruflichen Eingliederung Ausländischer Jugendlicher* ingesteld. Oorspronkelijk waren deze maatregelen bedoeld voor EEG-onderdanen en de nakomelingen van de gastarbeiders, maar in 1987 werden ze ook opengesteld voor Duitse jongeren met een zwakke positie op de arbeidsmarkt. Onder deze regelingen vallen subsidies voor taalonderwijs gericht op de beroepspraktijk, beroepskwalificerend onderwijs en sociaal-pedagogische ondersteuning. Verder bestaan er nog enkele andere (algemene) regelingen van het Ministerie van Arbeid die erop gericht zijn ongeschoolde jongeren aan een beroepskwalificatie te helpen (Kruyt en Niessen 1997).

Een laatste punt van belang voor minderheden op de arbeidsmarkt in het nagevoeg volledig ontbreken van antidiscriminatiewetgeving in Duitsland. In tegenstelling tot landen als Nederland, maar zeker het Verenigd Koninkrijk, staat de ontwikkeling van antidiscriminatiewetgeving in Duitsland in de kinderschoenen. Hoewel discriminatie volgens de grondwet verboden is, creëert dit alleen voor de overheid, en niet voor private actoren, bindende verplichtingen (Heckmann 2000). Toch zal ook Duitsland waarschijnlijk in de toekomst zijn wetgeving op dit gebied uit moeten breiden als gevolg van afspraken voor toekomstig antidiscriminatiebeleid op EU-niveau, zoals vastgelegd in het Verdrag van Amsterdam.

5.3 BESLUIT

Zowel de immigratiegeschiedenis als de ervaringen met de integratie van buitenlandse werknemers zijn in Duitsland sterk beïnvloed door de unieke grondwet. De dubbelheid die in de constitutie besloten ligt, laat twee tegenovergestelde mechanismen zien. Enerzijds werd de grondwet zeer ruimhartig opgezet. Om radicaal afstand te nemen van het nationaal-socialistische verleden werden vele rechten toegekend aan individuen, in plaats van aan staatsburgers. Het artikel over asiel kent zelfs een recht op asiel aan de politieke vluchteling toe. Aan de andere kant werden de natie en het nationaliteitsrecht, om geopolitieke redenen, stevig in etnische termen in de grondwet vastgelegd. De Bondsrepubliek accepteerde de deling van Duitsland allerminst en het nationaliteitsrecht was een manier om dat te laten blijken en de claim op hereniging staande te houden. De overheid ging uit van de idee van een etnische of *völkische* Duitse natie.

In de visie van de overheid diende de gastarbeider als een tijdelijk fenomeen te worden beschouwd en moest volgmigratie waar mogelijk worden geblokkeerd. Deze wens van de wetgever werd door de rechter geblokkeerd op basis van de rechten die de grondwet toekent aan het individu, en dus ook aan de arbeidsmigrant die in weerwil van de gedachte van tijdelijkheid was gebleven. De ruimhartige asielprocedures die Duitsland de magneet van Europa maakten, werden met veel pijn en moeite aangepast en verscherpt. De afspraken die de EU lidstaten op het gebied van asiel maakten, waren hierbij van groot belang om de pijnlijke hervorming van de grondwet door te kunnen voeren.

79

Het grote contrast tussen de Duitse natie, die etnisch geformuleerd is, en de multi-etnische realiteit in de maatschappij werd begin jaren negentig duidelijk toen de muur viel en de migratie van de *Aussiedler* op gang kwam. Zowel op het gebied van de immigratie als op het gebied van de integratie, werd het verschil tussen *Aussiedler* en *Ausländer* duidelijk. *Aussiedler* werden aanvankelijk zonder noemenswaardige belemmeringen tot Duitsland toegelaten en vervolgens aan een speciaal integratieprogramma onderworpen, dat tevens de automatische verlening van het staatsburgerschap inhield. De gastarbeiders daarentegen bleven, ondanks een opname in de verzorgingsstaat, vreemdelingen. Zij hadden nauwelijks toegang tot het staatsburgerschap en ondanks een grote werkeloosheid en problemen als discriminatie op de arbeidsmarkt werd er nauwelijks een integratiebeleid opgezet. Ook de stevige politieke debatten over lokaal stemrecht voor migranten en over dubbele nationaliteiten legden de nadruk op het feit dat migranten in Duitsland niet tot de natie behoorden.

Toch heeft juist het contrast tussen deze twee groepen de grenzen van een puur etnisch nationaliteitsrecht (en nationaal zelfbeeld) verduidelijkt. Met de hereniging werd de historische 'opdracht' van de Duitse grondwet ingelost en werd er langzaam minder strikt aan de *völkische* Duitse natie vastgehouden. *Aussiedler* hebben geen volledige vrije toegang meer tot Duitsland, de commissie-Süssmuth

mag voor het eerst zeggen dat Duitsland een immigratieland is, migranten hebben een recht op naturalisatie verkregen en in de nationaliteitswet is een voorwaardelijke *ius-soli*-component ingevoerd. Duitsland lijkt met deze stappen zijn beleid te rationaliseren.

NOTEN

- ¹ Max Frisch geciteerd in Martin 1998: 4, n8.
- ² Het verkrijgen van een verblijfsvergunning wordt afhankelijk gemaakt van het nationaal belang: "A residence permit may be issued if the presence of the foreigner does not harm the interests of the Federal Republic of Germany" (par. 2.1. Foreigner Law) (in Joppke 1999: 66).
- ³ In het Duitse staatsbestel berust een groot deel van de uitvoerende bevoegdheid bij de *Länder*. In Duitsland bestond geen equivalent van de Nederlandse IND, maar hebben de *Länder* eigen vreemdelingenbureaus die verantwoordelijk zijn voor de uitgifte van verblijfsvergunningen en deportaties.
- ⁴ Artikel 1 (1) van de Duitse grondwet luidt: "Die Würde des Menschen ist unantastbar. Sie zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt" (www.bundestag.de/gesetze).
- ⁵ De letterlijke Engelse tekst luidt: "Because of its recruitment of foreign workers the Federal Republic has accepted a special responsibility towards the recruited; but it has not obliged itself to accept a generation-spanning of immigration of family members" (Joppke 1998: 285).
- ⁶ Artikel 16 (nu artikel 16a (1)) van de grondwet luidde: "Politisch Verfolgte genießen Asylrecht".
- ⁷ Het asielrecht was vastgelegd in artikel 16 van de grondwet. Het recht op terugkeer van de etnische Duitsers in de diaspora is ook vastgelegd in de grondwet (artikel 116).
- ⁸ Deze daling heeft uiteraard niet alleen met het gevoerde beleid te maken. Zeker in Duitsland dat een onevenredig groot deel van de vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië heeft opgenomen werd het einde van de oorlog in Bosnië (1995) sterk gevoeld.
- ⁹ "The German constitutional Court has championed the rights of guestworkers, but in the context of a wavering government that only symbolically affirmed to preside over a 'no immigration country' and that stepped back from rotating its unwanted migrants-as-settlers. By contrast, when the government was firm in its intention to close down unwanted asylum-seeking, the Court refused to get in its way, rubberstamping an unprecedented restriction of a fundamental right guaranteed by the basic law" (Joppke 1999b: 41).
- ¹⁰ Met name het Nederlandse beleid voor het Onderwijs in Eigen Taal en Cultuur was in eerste instantie gericht op het vergemakkelijken van remigratie.
- ¹¹ www.bundestag.de/gesetze
- ¹² In 1995 heeft Turkije zijn visie op dubbele nationaliteiten versoepeld. Sindsdien erkent het de Duitse dienstplicht als vervanging voor de eigen dienstplicht (Green 2000: 14) en blijven erfrechten ook na naturalisatie bestaan (Joppke 1999: 205).
- ¹³ Volgens de overheid moesten alle Aussiedler uit de Sovjet-Unie en Oost-Europa zonder nader onderzoek als vluchteling aangemerkt worden, aangezien zij in deze landen niet als minderheid erkend werden (Segal 2000)
- ¹⁴ Deze verruiming was het gevolg van een politieke 'ruil' tussen de SPD en het CDU/CSU. De SPD steunde de herziening van het asielsysteem in ruil voor de concessie van een recht op naturalisatie (Joppke 1999: 203).

- ¹⁵ Staatszugehörigkeit (letterlijk: aan de staat toebehoren) staat tegenover staatsangehörigkeit (nationaliteit).
- ¹⁶ Tekenend is dat de tweede *Beauftragte* haar functie na tien jaar neerlegde uit frustratie over het gebrek aan belangstelling bij de Bondsregering.
- ¹⁷ Bundesministerium des Innern 1997, geciteerd in Heckmann 2000: 13.

6 FRANKRIJK: LA REPUBLIQUE, C'EST QUI ?

6.1 FRANKRIJK IMMIGRATIELAND ?

Meer dan de andere landen van West-Europa wordt Frankrijk wel als een immigratieland beschouwd (Ireland 1994; Withol de Wenden 1998; Money 1999). De immigratie naar Frankrijk was eerder een omvangrijke stroom; het land is nooit een emigratieland van belang geweest en ook de Franse traditie van de assimilatie van immigranten dragen bij aan het beeld van Frankrijk als een immigratieland. Het Franse nationaliteitsrecht is bovendien een belangrijk middel geweest om immigranten in de Franse natie op te nemen. Hoewel de Franse immigratie-geschiedenis zich onderscheidt van de rest van Europa is deze toch zeker ook anders dan de geschiedenis van klassieke immigratielanden als de Verenigde Staten. Hollifield (1991) wijst er terecht op dat de immigratie naar Frankrijk pas ver na de Franse revolutie echt op gang kwam; in tegenstelling tot de Verenigde Staten kan dus niet gezegd worden dat immigratie onderdeel uitmaakt van de 'founding myth' van Frankrijk. De Franse immigratieonderzoeker Patrick Weil verwoordde het onderscheid tussen beide landen als volgt: "In the United States immigrants retain their roots; in France, although the reliance on immigration is openly acknowledged, official integration efforts and policy statements are geared to denying legitimacy to organized, group-based ethnic differences" (Weil geciteerd in: Papademetriou and Hamilton 1996: 21). Ook de wisselende reacties op de immigratie en integratie van immigranten in het naoorlogse Frankrijk doen vermoeden dat Frankrijk, net als de meeste andere West-Europese landen, voornamelijk een 'reluctant country of immigration' is.

6.1.1 IMMIGRATIE NA WO II: TRENTÉ GLORIEUSES

In de periode direct na de Tweede Wereldoorlog had Frankrijk om verschillende redenen behoefte aan immigranten. De vooroorlogse restricties op immigratie, ingesteld tijdens de depressie, werden nu vanuit verschillende kampen verworpen. De zogenaamde "*populationistes*", die het Ministerie van Bevolking domineerden, propageerden massale immigratie (5.3 miljoen immigranten) als oplossing voor de oorlogsverliezen en de lage geboortecijfers in Frankrijk (Money 1999). Het economische belang van de wederopbouw en de behoefte aan arbeidskracht werden hoofdzakelijk verdedigd door de Nationale Planning Commissie (*Conseil Général du Plan*). In het eerste vijfjarenplan van deze commissie werd becijferd dat Frankrijk 1.3 miljoen immigranten nodig zou hebben. Hoewel geen van beide kampen de discussie kon domineren, ontstond er in ieder geval consensus over de noodzaak van immigratie, hetgeen al in 1945 leidde tot de oprichting van de *Office National d'Immigration* (ONI) die het monopolie kreeg over de werving van immigranten. De *populationistes* stuurden er in aanvang wel op aan dat de immigranten zoveel mogelijk uit het katholieke zuiden van Europa (m.n. Italië) zouden komen, aangezien deze etnisch en cultureel met de Franse bevolking verenigbaar

waren (zie Hollifield 1991). De derde 'groep' die van invloed was op de immigratie in de direct naoorlogse periode, was de vakbeweging. Met in het achterhoofd de voor werkgevers volledig vrije werving gedurende het interbellum, verdedigde de vakbeweging de belangen van de Franse werknemer.

De Franse wederopbouw nam in de naoorlogse jaren al snel een hoge vlucht, waardoor de behoefte aan arbeid snel toenam. In deze periode van economische bloei en lage werkloosheid, in Frankrijk wel de *Trente glorieuses* genoemd, begon de overheid (i.c. de ONI) gaandeweg de controle over de immigratie te verliezen (Hollifield 1991, 1997; Money 1999). De procedures van de officiële werving via de ONI werden door de werkgevers als ingewikkeld en tijdrovend ervaren. "They therefore revived their pre-war practice of recruiting workers directly from source countries or hired resident foreigners who lacked the appropriate permits" (Money 1999: 107). In de praktijk kwam het erop neer dat de ONI gepasseerd werd en werkgevers zelf werven of illegale toeristen in dienst namen, die vervolgens gereguleerd moesten worden, een praktijk die ook in Nederland tijdens de wervingsjaren veel voorkwam (zie Lucassen en Penninx 1995). Eind jaren zestig was de controle van de ONI over de werving tot een dieptepunt gedaald. De zogenaamde *taux de regularisation* (de ratio tussen de vergunningen die in het buitenland door de ONI werden verleend (zoals het hoorde) en de vergunningen die in het binnenland aan 'toeristen' werden verleend), was aan het einde van de jaren zestig maar liefst 90 procent (Hollifield 1997). Slechts 10 procent van de werving verliep nog volgens de officiële kanalen!

Bovendien was de samenstelling van de immigratie naar Frankrijk gedurende de jaren zestig aanzienlijk veranderd. De competitie tussen de verschillende Noord-Europese landen die arbeiders nodig hadden, zorgde ervoor dat de werving van 'makkelijk te assimileren' migranten uit Zuid-Europese landen (met uitzondering van Portugal) begon te stokken. Het aandeel van niet-Europeanen en met name moslims in de immigratie begon toe te nemen. Door de (eerste) dekolonisatie in de jaren tussen 1958-1962, en in bijzonder de bloedig bevochten Algerijnse onafhankelijkheid in 1962, groeide de migratiestroom enorm en nam het aandeel Noord-Afrikaanse moslims en in het bijzonder Algerijnen sterk toe (Hollifield 1991, Foot 1995). De omvang van de immigratiestroom in zijn geheel steeg, met fluctuaties, van ruim 72.000 immigranten in 1960 naar zijn piek van ruim 255.000 immigranten in 1970 (exclusief seizoensarbeiders) (Money 1999: 113).

Vanaf het einde van de jaren zestig probeert de Franse overheid de controle over de immigratie weer terug te winnen. Eerst door de spontane 'illegale' arbeidsmigratie aan banden te leggen, hetgeen door de vele toegestane uitzonderingen niet erg effectief bleek. De snelle stijging van de aantallen immigranten begin jaren zeventig, zorgt er echter voor dat het beleid zich daadwerkelijk begint te wijzigen (Hollifield 1991). In de periode 1972-1974, het jaar waarin de wervingsstop werd afgekondigd, nam de regering maatregelen om immigratie weer onder controle van de staat te brengen. De meeste maatregelen, in de vorm van circulaires in

plaats van wetswijzigingen, waren erop gericht de illegale toestroom van arbeidsmigranten en de werving door werkgevers buiten de officiële kanalen van de ONI om tegen te gaan. Werkgevers werden verplicht eerst drie weken in Frankrijk te adverteren, alvorens ze via de ONI buiten de grenzen op zoek mochten gaan naar werknemers. De boetes voor het ontduiken van de immigratiewetgeving werden bovendien verdubbeld (Money 1999: 111-112). De meest ondubbelzinnige hint dat de jaren des overvloeds voorbij waren gaf de ONI in 1972 zelf: "The ONI actually began to reject requests for regularization; these amounted to almost 25 percent of those requested in 1972" (Money 1999: 112).

In juli 1974 ten slotte kondigde de Franse president Giscard d'Estaing, middels een circulaire, een tijdelijke wervingsstop aan. De directe aanleiding voor de wervingsstop, zowel in Frankrijk als in de andere arbeidsimporterende landen van West-Europa, was de economische crisis die werd ingeluid door de eerste oliecrisis van 1973. Papademetriou en Hamilton (1996: 10) noemen voor Frankrijk ook de nog de intrede van de babyboomgeneratie op de arbeidsmarkt en stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen in Frankrijk als aanvullende redenen voor de wervingsstop. Hollifield (1991) wijst er ook op dat het publieke sentiment zich in deze periode tegen de ongecontroleerde immigratie begint te keren. Immigratie werd in toenemende mate in verband gebracht met sociale problemen als de sloppenwijken in de grote steden. De toenemende xenofobie en uitbarstingen van racistisch geweld – zoals de rassenrellen in Marseille in 1973, die ertoe leidden dat Algerije de emigratie van arbeiders opschortte – hebben zeker bijgedragen aan de beslissing de immigratie te stoppen (Withol de Wenden 1994; Ireland 1994 en Money 1999).

6.1.2 NA DE WERVINGSSTOP: ON FERME LA PORTE ET ON OUVRE LA FENETRE

Het circulaire voor de wervingsstop ging vergezeld van een tweede circulaire dat gezinshereniging voor de gastarbeiders eenvoudigweg verbood. Het tweede circulaire werd echter in 1975 door de *Conseil d'Etat* verworpen (Ireland 1994). Zoals in de meeste landen betekende de wervingsstop niet dat de immigratie naar Frankrijk ook daadwerkelijk tot een halt kwam. De arbeidsmigratie werd weliswaar minder, maar de gezinshereniging steeg gestaag en vormde al snel de omvangrijkste groep immigranten. De arbeidsmigratie werd bovendien deels vervangen door de snel stijgende seizoensarbeid en ook de illegale migratie en de asielmigratie gingen onverminderd voort. In de woorden van een ambtenaar van het Ministerie van Arbeid: "On ferme la porte et on ouvre la fenêtre" (Hollifield 1991: 132).

Gedurende de jaren zeventig probeerden de verschillende (rechtse) regeringen immigratie zoveel mogelijk aan banden te leggen. De aandacht ging hierbij voornamelijk uit naar het beperken van gezinshereniging en het tegengaan van illegale migratie. Ook verruimde de overheid de voorwaarden waaronder verblijfsvergunningen ingetrokken kunnen worden. In 1977 werd het recht op gezinshereniging teruggebracht tot een recht op 'gezinsbezoek', hoewel de toegang tot Frankrijk

mogelijk bleef onder de voorwaarde dat de overgekomen familieleden ervan afzagen tot de arbeidsmarkt toe te treden (Money 1999: 112). De Franse regering stelde eind jaren zeventig ook nog een vrijwillig terugkeerprogramma in (Ireland 1994; Money 1999). Het programma 'aide a retour' was gericht op de terugkeer van (moeilijk assimileerbare) Noord-Afrikanen door middel van financiële prikkels. Het programma had echter verre van het gewenste effect; in de praktijk werd er vooral gebruik van gemaakt door Spanjaarden en Portugezen, van wie het merendeel bovendien niet eens werkloos was (Ireland 1994).

Veel van de initiatieven die de opeenvolgende regeringen in deze periode namen, werden door de *Conseil d'État* weer ingetrokken. Het punt bij deze uitspraken was niet zozeer de restrictieve immigratiepolitiek zelf, maar het feit dat ministers deze politiek via circulaires en ambtelijke instructies ten uitvoer brachten: "The court ruled that the minister was empowered only to carry out decisions, not to make policy" (Money 1999: 112). Het immigratiebeleid moest volgens de raad in de vorm van wetten aan de assemblee en senaat worden voorgelegd, aangezien het maken van beleid een taak van het parlement was. De wetsvoorstellen voor het restrictiever maken van het immigratiebeleid waren politiek gezien echter zeer omstreden. Het Stoleru-wetsvoorstel van 1978, dat zich richtte op een verruiming van de mogelijkheden om vestigings- en werkvergunningen niet te verlengen, werd uiteindelijk ingetrokken. Pas in 1980 kreeg de regering zijn eerste voorstel door het parlement: de wet-*Barre-Bonnet* moest de toeristenroute voor illegale (ongedocumenteerde) arbeiders afsnijden. Toeristen moesten volgens deze wet bewijzen dat ze over voldoende middelen van bestaan beschikten voor hun verblijf in Frankrijk. In de aanloop op de presidentsverkiezingen van 1981 was het onderwerp immigratie echter al een van de kernpunten van het politieke en publieke debat geworden. Niet alleen de pogingen van de regering om de immigratie te beperken hadden daaraan bijgedragen, maar ook problemen rondom de integratie en leefomstandigheden van de gastarbeiders en de toenemende vreemdelingshaat onder de Franse bevolking (zie par. 6.2.1).

In 1981 werd Mitterand tot president van Frankrijk verkozen op een programma dat enerzijds een streng en restrictief immigratiebeleid beloofde en anderzijds pleitte voor een versteviging van de rechtspositie van aanwezige migranten (zie Hollifield 1997; Money 1999). Dit dubbele programma brachten de Socialisten (ook het parlement was in socialistische handen overgegaan) meteen ten uitvoer door onder meer een amnestieregeling in te voeren voor arbeidsmigranten die voor 1 januari 1981 het land binnen waren gekomen en een aanvullende amnestieregeling voor de bedrijven die hen in dienst hadden genomen². Tegelijkertijd nam Mitterand maatregelen om de grensbewaking te verscherpen en de wet-*Barre-Bonnet* te versterken. Verder ging hij over tot het verstevigen van de sociale en politieke rechten van legale migranten om het proces van integratie te versnellen (zie verder par. 6.2.2). Doordat de socialisten de 'rechtse' lijn van een restrictief immigratiebeleid doortrokken, leek zich begin jaren tachtig een soort van politieke consensus op het onderwerp af te tekenen, die in de gemeenteverkiezingen van

1984 echter volledig werd opgeblazen door de opkomst van het *Front National* (Hollifield 1997). Het extreem rechtse *Front National*, onder leiding van Jean Marie Le Pen, won de verkiezingen in het industriestadje Dreux op basis van een programma dat pleitte voor een complete stop op immigratie en de deportatie van Afrikaanse immigranten. Zoals de meeste extreemrechtse partijen in West-Europa richt het *Front National* zich op een combinatie van racisme, nationalisme en de economische onzekerheid van de autochtone onderklasse, culminerend in de slogan 'La France aux Français'. De komst van een extreemrechtse en xenofobe partij, die ook nog eens snel leek uit te groeien tot een brede volkspartij, zorgde voor een crisis in de 'gevestigde' Franse politiek.

In de aanloop op de parlementsverkiezingen van 1986 werd het onderwerp immigratie steeds controversiëler. Immigranten kregen de schuld van de economische malaise, 'pikten de banen van de Fransen in' en moslims werden als 'onassimileerbaar' beschouwd. Met name de rechtse partijen (PRP en UDF) voelde de adem van het *Front National* in de nek (Ireland 1994; Hollifield 1997).

Vlak voor de parlementsverkiezingen van 1986 nam Mitterand een onverwachte en haast Machiavelliaanse beslissing. Aangezien een nederlaag voor de socialisten onvermijdelijk leek, besloot hij de dreiging van het *Front National* voor het gewin van de socialisten in te zetten. In zijn ogen zaten er ook voordelen aan de opkomst van deze partij aangezien deze het rechtse electoraat verdeelde en vanwege zijn populariteit onder de arbeidersbevolking ook nog eens stemmen wegtrok bij de Communistische partij, de voornaamste concurrent van de socialisten ter linkerzijde. President Mitterand en premier Fabius veranderden het Franse kiesstelsel aan de vooravond van de verkiezingen van een districtenstelsel naar een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. De verwachte nederlaag van de socialisten werd op deze manier beperkt, maar het directe 'bijeffect' was dat het *Front National* met 10 procent van de stemmen maar liefst 32 zetels in het parlement wist te bemachtigen (Hollifield 1997).

6.1.3 'FRANKRIJK WIL NIET LANGER EEN IMMIGRATIELAND ZIJN'³

De eerste beslissing van de nieuw aangetreden coalitie van Gaullisten en Liberalen onder leiding van Chirac⁴ was het terugdraaien van de omzetting van het kiesstelsel, zodat het *Front National* in de toekomst nog nauwelijks kans op parlementaire vertegenwoordiging had. De opkomst en het succes van Le Pen onder (rechtse) kiezers had het onderwerp immigratie voor de regeringspartijen echter wel op scherp gezet. Het antwoord van de regering op het probleem van immigratie en het *Front National* was de nieuwe minister van Binnenlandse Zaken, Charles Pasqua, wiens naam synoniem zou worden met immigratiecontrole en nationaliteitswetgeving in de navolgende jaren. De nieuwe minister maakte een snelle start.

As a minister of the Interior, he viewed control primarily as a police matter, so he moved quickly to reinforce border controls by giving sweeping new powers to the *Police de L'air et des frontières* to detain and immediately deport anyone who did not have proper papers. He also reinforced the power of the (internal) police forces to conduct random (and arbitrary) identity checks of any foreign and suspicious-looking individual. (Hollifield 1997: 7)

Naast deze verscherpingen in de immigratiecontrole, ging de aandacht van Pasqua uit naar de Franse nationaliteitswetgeving, met name naar de automatische werking van het *ius-soli*-principe in de Franse wet (zie verder par. 6.2.3). Hoewel het voorstel voor de wijziging van de nationaliteitswet onder sterke publieke druk uiteindelijk ingetrokken werd, is de koppeling tussen immigratie en nationaliteitsrecht sindsdien niet meer weg te denken uit het Franse debat (Brubaker 1992; Wihtol de Wenden 1998; Feldblum 1999 en Weil 2000).

In 1988 kwam er een einde aan de eerste periode van *cohabitation*. Chirac verloor de presidentsverkiezingen van Mitterrand en de socialisten herwonnen de controle van het Parlement. De nieuwe socialistische regering probeert terug te grijpen op de strategie van de 'uitruil' van een restrictief immigratiebeleid tegen een inclusief programma voor gevestigde migranten, dat ook begin jaren tachtig werd gevolgd. Eind jaren tachtig, begin jaren negentig lijkt er echter maar weinig rust te komen in het dossier van immigratie en integratie. Met name in de moeizame verhouding tussen de Franse staat en de Franse moslims volgen de gebeurtenissen elkaar snel op. De *affaire des foulards*, de Rushdie-affaire, de (Algerijnse) aanslagen in Parijs en de Golfoorlog schudden de verhoudingen voortdurend op (zie verder par. 6.2.3). Op het gebied van immigratie was in deze periode met name het asielbeleid van belang. Veranderingen in het asielbeleid kwamen zowel onder druk van binnenlandse ontwikkelingen als onder druk van de EU en andere Europese overleggen als de Schengen-groep, tot stand.

In 1993 behaalt de coalitie van Gaullisten en Liberalen een overweldigende meerderheid in de parlementsverkiezingen (80% van de zetels) en gaat Frankrijk zijn tweede periode van *cohabitation* in. Opnieuw zet Charles Pasqua als Minister van Binnenlandse Zaken de toon voor het te volgen beleid. Immigratie wordt door de regering-Balladur verbonden aan de economische recessie, die de Franse werkloosheidscijfers begin jaren negentig over de grens van 10 procent doet stijgen. Gegeven de ernst van economische situatie moet Frankrijk volgens Pasqua inzetten op *zero immigration*, een boodschap die hij samenvatte met de woorden: "Frankrijk is een immigratieland geweest, maar zij wil dat niet langer meer zijn" (Hollifield 1997: 10). Gezien de (electorale) zwakte van de socialisten in het parlement had de regering-Balladur nagenoeg de vrije hand in de sturing van het immigratiebeleid. De inzet van het nieuwe beleid was een volledige stop van de immigratie, een zo groot mogelijke beperking van het aantal asielzoekers en een hervorming van het nationaliteitsrecht, zodat (automatische) naturalisatie voor vreemdelingen bemoeilijkt werd. Het tweede wetsvoorstel-Pasqua verhoogde onder meer de wachttijd voor gezinshereniging van één naar twee jaar, verbood

regularisaties van illegalen die met een Franse burger trouwen, kende burgemeesters het recht toe om (vermoedelijke) schijnhuwelijken (*mariage blanc*) nietig te verklaren en ontzegde uitgezette vreemdelingen de toegang tot Frankrijk voor de periode van één jaar. In de asielprocedure werd bovendien het recht op beroep ingetrokken en werden bepalingen opgenomen die het mogelijk maakten asielzoekers aan de grens terug te sturen zonder ze tot de procedure toe te laten (dit laatste in het kader van invoering van Schengen en Dublin) (Hollifield 1997).

Wederom was het de invloedrijke *Conseil d'Etat* die de regering- Balladur waarschuwde dat delen van de wetwijziging illegaal en mogelijk ongrondwettelijk waren. Met name de beperkingen op het (constitutionele) recht van gezinnen om bij elkaar te leven en het recht op beroep van asielzoekers baarden de raad zorgen. In augustus 1993 verklaarde de *Conseil Constitutionnel*, op voorzet van de *Conseil d'Etat*, de bepalingen over de wachttijd bij gezinshereniging, de beperkingen op het huwelijk tussen Fransen en buitenlanders en het schrappen van het beroep voor asielzoekers ongrondwettig. Bovendien verwierp de raad de bepalingen voor het buiten de procedure houden van asielzoekers onder verwijzing naar het grondwettelijke recht op toegang tot de asielprocedure (zie par. 6.1.4). Juist deze bepalingen waren ingebracht om te voldoen aan de Europese afspraken over de principes van 'veilige derde landen' en 'veilige landen van herkomst', zoals opgenomen in de verdragen van Schengen en Dublin. Het voorstel voor de tweede wet-Pasqua zorgde zo voor een openlijke botsing tussen de wetgevende en de rechterlijke macht over de onderwerpen immigratie en nationale identiteit. Om het wetsvoorstel te redden en om aan de Europese afspraken te kunnen voldoen, riep Pasqua de Assemblee en de Senaat in een buitengewone zitting bijeen. In deze buitengewone zitting van het parlement werd een constitutioneel amendement aangenomen dat de staat het recht gaf om asielzoekers terug te sturen zonder toegang tot de Franse asielprocedure (zie ook Withol de Wenden 1998). Het constitutioneel amendement verleidde Pasqua tot de uitspraak dat er in Frankrijk geen sprake zou zijn van een 'government of judges' (zie Hollifield 1997: 14).

In 1995 veranderde het Franse politieke spectrum weer. De presidentverkiezingen van dat jaar worden met een nauwe marge door de Gaullist Jacques Chirac gewonnen. Een van de verschuivingen in het nieuwe kabinet van Juppé was de vervanging van Pasqua – die Chirac's concurrent Balladur had gesteund in zijn gooi naar het presidentschap – door Debré op de post van Binnenlandse zaken. De jaren na 1995 werden hoofdzakelijk getekend door problemen rondom het kerkasiel van de *sans papiers*, vergelijkbaar met witte illegalen in Nederland. De Algerijnse burgeroorlog en de onverholen partijdigheid van de Franse staat daarin, zorgden er mede voor dat het geweld zich ook in Frankrijk manifesteerde. Zeker in het geval van het kerkasiel van de witte illegalen (die een grote publieke en kerkelijke steun genoten) voelde de rechtse regering zich voortdurend opgejaagd en tot harde actie gedwongen door de kritiek van het *Front National*, dat (percentueel gezien) een groot deel van het rechtse electoraat aan zich wist te binden. Een poging om de problemen rondom de *sans papiers* op te lossen werd bekend onder de

naam van de nieuwe minister van Binnenlandse zaken Debré. De wet-Debré was met name bedoeld om de in Frankrijk geboren kinderen van illegalen te regulariseren (regularisatie was in Frankrijk sinds de wet-Pasqua verboden), maar trok eigenlijk voornamelijk de aandacht vanwege een amendement dat er tijdens de parlementaire behandeling aan werd toegevoegd. Dit amendement was gericht tegen illegaal verblijf en verplichtte Franse burgers om aan lokale autoriteiten kenbaar te maken wanneer zij buitenlanders (van buiten de EU) in hun huis ontvangen. Tegen deze inmenging in de privé-aangelegenheden van Franse burgers ontstond al snel een verontwaardigd en breed uitgedragen protest dat de regering ernstig in verlegenheid bracht⁵ (zie Rozemond 1997 en Hollifield 1999). De uiteindelijke versie van de wet-Debré werd door de *Conseil Constitutionnel* ontdaan van de meest scherpe kanten.

In 1997 schreef Chirac, tot veler verbazing, vervroegde parlementsverkiezingen uit. Chirac en Juppé hadden hiertoe besloten, omdat zij een nieuw mandaat wilden voor de pijnlijke financiële hervormingen die noodzakelijk waren voor de Franse toetreding tot de EMU (Papademitriou and Hamilton 1996). De gok mislukte en de macht in het parlement ging over in de handen van een linkse coalitie van socialist, communisten, radicalen en Groenen. De nieuwe regering van de socialist Jospin luide een derde periode van *cohabitation* in. Jospin maakte immigratie tot een prioriteit van zijn regering. In zijn openingsspeech voor het nieuwe parlement kondigde hij een 'republikeins pact' aan dat uit vier elementen bestond:

- 1 een nieuw integratiebeleid, dat enerzijds migranten verwelkomt en anderzijds illegale migratie tegengaat,
- 2 een nieuw beleid van samenwerking met de landen van herkomst van immigranten,
- 3 een omvattende herziening van de immigratie- en nationaliteitswetgeving door een commissie onder leiding van immigratieonderzoeker Patrick Weil en als laatste
- 4 begon de regering de situatie van de *sans papiers* die in de Pasqua/Debré-wetten verstrikt waren, van geval tot geval opnieuw te bekijken (Hollifield 1999).

Het rapport van de commissie-Weil werd augustus 1997 opgeleverd. De tekst bevat ongeveer 120 voorstellen op het gebied van immigratie, asiel en nationaliteitsrecht, maar probeert zoveel mogelijk een middenweg te bewandelen. Het rapport-Weil leidde tot twee wetswijzigingen. De wet-Guigou, vernoemd naar de minister van Justitie, regelde de herziening van de nationaliteitswet (zie par. 6.2.3) en de wet-Chevènement, vernoemd naar de minister van Binnenlandse Zaken, regelde de herziening van het immigratie- en asielrecht. Het was de wens van zowel Jospin als de commissievoorzitter Weil om het onderwerp immigratie zoveel mogelijk te depolitiseren, hetgeen uiteindelijk, in vergelijking met de turbulente jaren daarvoor, redelijk gelukt lijkt te zijn (zie Chavannes 2000).

De wet-Chevènement heeft een lange weg door het parlement bewandeld. Bij de eerste behandeling in december 1997 werd het voorstel verworpen. Uiteindelijk

werd de wet, na heftig debat en kritiek van zowel links als rechts, in mei 1998 aangenomen. De belangrijkste wijzigingen betreffen immigratie. De wet regelt het opruimen van de excessen van de Pasqua/Debré wetten, aanpassing van de regels voor gezinshereniging en wijziging van het asielrecht. Eén groot 'blok' van wijzigingen was gericht op de regels rondom gezinshereniging en waren bedoeld om "the importance and sanctity of the family under French law" te benadrukken (Hollifield 1999: 88). De categorieën buitenlanders die in aanmerking kwamen voor een (eigen) verblijfsvergunning werden in dit kader aanzienlijk uitgebreid⁶. Naast deze uitbreidingen trekt de wet een aantal restrictieve maatregelen van de wet-Pasqua weer in. De wachtperiode voor gezinshereniging werd van twee naar één jaar teruggebracht en zowel het inkomensvereiste als het huisvestingsvereiste bij gezinshereniging werden praktisch gezien geschrapt. Als handreiking aan de rechterkant van het politieke spectrum werden de maatregelen tegen de illegalen verscherpt en werden de beroepsmogelijkheden tegen een weigering van het verlenen van visa, die ook niet onderbouwd hoeft te worden, beperkt (behalve in het geval van familiegerelateerde immigratie). De belangrijkste overige wijzigingen hadden betrekking op het asielrecht, hetgeen in de volgende paragraaf behandeld wordt.

6.1.4 ASIEL IN FRANKRIJK

Hoewel asielvluchtelingen een aparte groep vormen, zijn hervormingen van het asielrecht eigenlijk altijd meegenomen bij herzieningen van immigratierecht in het algemeen. Frankrijk heeft een lange en trotse geschiedenis van opvang van asielzoekers gehad. Het recht op asiel is in Frankrijk in 1946 neergelegd in de preambule op de grondwet van zowel de vierde als de vijfde republiek: "Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République" ⁷. Er bestaat in Frankrijk dus een zogenaamd territoriaal asiel op basis van de grondwet los van de definitie van de erkende vluchteling zoals neergelegd in de conventie van Genève (1951), die ook door Frankrijk is ondertekend. Na ondertekening van het vluchtelingenverdrag werd in Frankrijk de OFPRA (*Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides*) opgericht, die over de statusbepaling en toelating van asielzoekers gaat (Withol de Wenden 1998).

Tot ongeveer 1960 kreeg het land gemiddeld 15.000 asielaanvragen per jaar en was weigering van een aanvraag eigenlijk een uitzondering (Withol de Wenden 1997: 118). Een eerste omslagpunt lag in 1974; na de wervingsstop namen de aantallen asielverzoeken in Frankrijk toe. Behalve stijgende aantallen werden ook de landen van herkomst steeds diverser. Tussen 1980 en 1989 verdriedubbelde de aantallen asielaanvragen van ongeveer 20.000 naar 60.000, terwijl tegelijkertijd de afwijzingspercentage van de aanvragen steeg van 4 procent in 1976 naar 85 procent in 1990. Withol de Wenden (1997: 121) constateert dan ook dat "It would seem that the more the demand for asylum grew, the less it was granted".

Net als in de meeste andere Europese landen ging het stijgen van de aantallen asielzoekers gepaard met pogingen van de Franse wetgever asielzoekers te weren dan wel buiten de procedure te houden. Deels zit in deze wering het stijgen van het percentage afwijzingen, maar vanaf het eind van de jaren tachtig worden ook de instituties en het wettelijke kader aangepakt. In 1989 besloot de OFPRA de beoordelingsprocedure van een asielverzoek te versnellen. Voor 1989 duurden zaken vaak meerdere jaren waarin de aanvrager de tijd had een baan te zoeken en zich in Frankrijk te 'vestigen', sinds de wijziging moet een aanvraag binnen 55 dagen afgehandeld worden (Withol de Wenden 1997). Bovendien werden de budgetten en het aantal personeelsleden van de OFPRA verhoogd om de efficiëntie te verhogen. De extra personeelsleden zijn echter niet ingezet om het aantal 'hoorgesprekken' met asielaanvragers te verhogen, in Frankrijk wordt het merendeel van de zaken beslist op basis van een schriftelijke asielaanvraag (UNHCR 2000d). Volgens Withol de Wenden (1997: 127) krijgt slechts de helft van de aanvragers een hoorzitting, terwijl zo'n interview wel als essentieel wordt beschouwd, wil een 'OFPRA-ambtenaar een status toekennen'. Volgens Delouvin (2000) dalen deze aantallen zelfs en kreeg in 1999 slechts 37 procent van de asielzoekers een hoorzitting.

In de jaren 1990-1992 werden verdere verscherpingen in het asielbeleid ingevoerd. Deze waren mede het gevolg van de Europese ontwikkelingen op het gebied van asiel. Zo werd het concept van het 'kennelijk ongegronde' asielverzoek ingevoerd en werden er sancties ingesteld tegen vervoerders die passagiers zonder papieren vervoeren. Verder zijn zogenaamde *zones de transit* ingesteld op vliegvelden en internationale treinstations. Dit zijn internationale gebieden waar de conventie van Genève buiten toepassing is verklaard. Asielverzoeken mogen hier beoordeeld worden en asielzoeker mogen in deze zones worden vastgehouden, zodat ze Frankrijk officieel niet binnenkomen. In 1991 werd het recht op werk voor asielzoekers afgeschaft en werd de toestemming om te werken voor asielzoekers afhankelijk gemaakt van de omstandigheden op de arbeidsmarkt. Deze wijziging was opmerkelijk, aangezien Frankrijk al sinds 1975 asielzoekers toestond te werken en vanaf 1981 zelfs een automatisch recht (zonder aanvraag voor een vergunning) op werk had toegekend. Het vinden van werk was voor 1991 zelfs een route naar legalisatie geweest (Withol de Wenden 1997).

Onder de tweede wet-Pasqua (1993) werd, zoals gezegd, de grondwet geamendeerd om te kunnen voldoen aan de Europese overeenkomsten van Schengen en Dublin. Verder werd in deze periode stevig geïnvesteerd in grensbewaking, zoals de *Police de l'Air et des Frontieres*, en in de opsporing van illegalen. Volgens Papademetriou en Hamilton (1996) kan de vastbeslotenheid van de Franse regering in de eerste helft van de jaren negentig om de aantallen asielzoekers terug te dringen het best geïllustreerd worden aan de hand van de asielzoekers uit voormalig Joegoslavië. "France has irritated refugee-protection groups, including the UNHCR, by being among the European countries least receptive to accepting asylum seekers from the former Yugoslavia despite its activism in attempting to resolve the crisis" (p. 19). Het dalende aantal toekenningen van de asielstatus moet

volgens Delouvin (2000) ook gezocht worden in een steeds striktere toepassing van de letter van de vluchtelingdefinitie.

De laatste grootschalige wijziging van het asielrecht kwam tot stand onder de regering-Jospin. De wet Chevènement (1998) bracht, naar aanleiding van het rapport van Weil, een aantal wijzigingen in het asielrecht aan. Op het punt van asiel maakte Weil onderscheid tussen drie vormen van asiel: 'gewoon' politiek asiel, constitutioneel asiel en territoriaal asiel – een soort van officieus verblijfsrecht dat de minister van Binnenlandse Zaken kan verlenen aan personen die door andere actoren dan de staat vervolgd worden (Rozemond 1997). In de wet werden zowel het constitutioneel asiel als het territoriaal asiel omschreven en opgenomen (het constitutioneel asiel bestond uiteraard al, maar viel primair onder de discretie van de minister van Binnenlandse Zaken). Hoewel het op papier om verruimingen van het asielrecht gaat, lijkt de praktijk daar nog bij achter te lopen. Het territoriaal asiel wordt nog weinig aangevraagd en nog minder door de minister van Binnenlandse Zaken toegekend. Ook de opvang en behuizing van asielzoekers is in onvoldoende mate beschikbaar (Delouvin 2000).

6.2 INTEGRATIE 'A LA FRANÇAISE'

Integratie in Frankrijk wordt meestal gekarakteriseerd als assimilatie (zie Kruyt en Niessen 1997). De Franse 'hang' naar centralisme staat weinig verschillen toe. Of het nu gaat om regionale verschillen, zoals in het geval van Corisca, de Savoye of Bretagne, of dat het gaat om etnische verschillen, vanuit het gezichtspunt van de overheid zijn het verschillen die weggewerkt moeten worden om de eenheid van de Franse natie te kunnen waarborgen. Van oudsher gebruikt de Franse Republiek hiervoor haar 'assimilatiemachines': de kerk, het leger en het onderwijs (Ireland 1994). De theorie en instituties van de assimilatie hebben in vroeger tijden van 'boeren Fransen gemaakt' en zijn in de naoorlogse periode ingezet om Fransen te maken van de gastarbeiders en hun nakomelingen (Noiriel 1988). Toch is het beeld van assimilatie niet geheel correct; ook het Franse beeld van, en beleid voor, etnische minderheden is bij tijd en wijle gestuurd geweest door een 'multiculturele filosofie'. Deze vormen van beleid kwamen echter onder druk te staan van de opkomst en groei van het *Front National* in de jaren tachtig en negentig. Brubaker (2001: 536) vat het kernachtig samen: "What happened to the ascendant differentialism? In two words: Le Pen."

6.2.1 DE 'INDUSTRIËLE' INTEGRATIE VAN DE EERSTE GENERATIE

De assumptie van de tijdelijkheid van de arbeidsmigratie heeft de afstandelijke houding van de Franse overheid ten opzichte van haar gastarbeiders lang tijd bepaald. Buitenlandse werknemers in Frankrijk hadden in eerste instantie in het geheel geen toegang tot sociale rechten en de klassieke vrijheidsrechten, zoals het

recht van vereniging. Ook op het gebied van de huisvesting van gastarbeiders liep de situatie al snel uit de hand. Wanneer werkgevers hun arbeidskrachten via het officiële kanaal van de ONI naar Frankrijk haalden, waren zij verplicht voor huisvesting te zorgen. Deze verplichting was echter eenvoudig te ontduiken als werkgevers illegale arbeiders aannamen en deze later 'regulariseerden' bij de ONI, hetgeen al snel de standaardprocedure werd (Money 1999). Deze wijdverbreide praktijk zorgde ervoor dat er sloppenwijken, *bidonvilles*, ontstonden rondom de industriële steden, waar de vraag naar immigrantenarbeid groot was. Overigens waren de meeste bewoners van de *bidonvilles* geen Noord-Afrikanen, maar Portugezen. Voor de Franse overheid werden de *bidonvilles*, een uniek fenomeen onder de wervende West-Europese landen, een pijnlijk probleem dat opgelost diende te worden. In eerste instantie werden de *bidonvilles* eenvoudigweg door de overheid afgebroken, zonder enige vervangende woningen te regelen. Onder druk van linkse partijen en rellen tussen onteigende immigranten en de politie rondom Parijs werd echter een oplossing gezocht in de sociale woningbouw. De verschillende oplossingen, drie in getal, waren volgens Ireland echter niet zonder betekenis. "This trio of 'solutions' to the housing problem corresponded neatly with the different policy aims for different immigrants groups, with the HLM dwellings (*Habitation à Loyer Modéré*) for those who are to remain, the *cités de transit* for those who may or may not remain but are kept segregated until the choice is clear, and the *foyers* for those who are not desirable as permanent residents⁸ (Ireland 1994: 42). Land van herkomst en sociaal-economische status werden aldus geïnstitutionaliseerd in de vorm van huisvesting.

Dat de gastarbeiders buiten de sociale rechten en Franse instituties werden gehouden, was goeddeels een bewuste keuze geweest die te maken had met de tijdelijkheidgedachte. De behandeling van gastarbeiders varieerde echter ook, op basis van hun nationaliteit, naar gelang de inschatting van de Franse overheid van hun 'assimileerbaarheid' en 'verenigbaarheid' met het Franse volk (zie ook par. 6.1.1). Zeker voor arbeiders uit landen die niet 'verenigbaar' werden geacht, werd van officiële zijde zoveel mogelijk getracht de banden met het land van herkomst in stand te houden (Withol de Wenden 1994). Naarmate het verblijf langer duurde, nam het belang van de Franse institutionele context echter onherroepelijk toe. Met de economische neergang begin jaren zeventig werd de positie van de eerste generatie immigranten er niet sterker op. Steeds vaker kwamen immigranten in verzet tegen de positie van 'tweederangsburgers'. Discriminatie, zoals in de huisvesting, racisme en openlijke geweldpleging tegen (m.n. Noord Afrikaanse) immigranten zorgden ervoor dat het verzet tegen deze omstandigheden radicaliseerde en zich meer in de openlijkheid begaf. Tegelijkertijd laten de jaren zeventig ook de tendens zien dat immigranten hun aandacht steeds meer op Frankrijk en steeds minder op de landen van herkomst richtten. Deels kwam dit juist door het wilde activisme en deels kwam dit door een steeds inclusiever systeem van de sociale verzorgingstaat (Ireland 1994: 50). Op de werkvloer werd (bij wet) stemrecht in het vertegenwoordigende systeem van 'werkcomités' en vakbond aan de gastarbeiders toegekend (Withol de Wenden 1994a).

Immigranten werden in aanvang 'geadopteerd' door de linkse politieke partijen, de kerken en de vakbonden. Gedurende de jaren zeventig richtten zij echter steeds vaker eigen organisaties op, aangezien de belangenbehartiging door met name de vakbeweging nogal selectief was. Waar de problemen niet samenvielen met die van arbeiders in het algemeen, zoals racisme op de werkplek en lagere lonen, werden de belangen van immigranten bij voorkeur ontdoken (zie Hollifield 1991). Gevolg hiervan was dat immigranten voor de meer specifieke belangenbehartiging op zichzelf aangewezen waren. Naarmate de economische situatie verslechterde, werd dan ook meerdere malen naar het wapen van de wilde staking gegrepen. In 1972 neemt de regering bovendien maatregelen om ervoor te zorgen dat illegale migratie de pas af wordt gesneden. Illegaal verblijf wordt tot een 'bedreiging voor de openbare orde' verklaard, zodat het een grond voor uitzetting werd. In reactie op deze verscherpingen in het beleid en de bloedige rellen die in 1973 in Marseille uitbreken (waarbij elf Algerijnen de dood vinden,) ontstaan hongerstakingen, wilde stakingen en ook de beruchte SONOCOTRA⁹ huurstaking als protest tegen de (nog altijd) zeer slechte condities van huisvesting (Hollifield 1991; Ireland 1994; Money 1999).

De overheid had de grootste moeite om grip te krijgen op de wilde stakingen. Aangezien het buitenlanders verboden was zich te verenigen, waren er nauwelijks formele kanalen om een oplossing te vinden voor de wilde stakingen en huurstakingen (die uiteindelijk dan ook jaren duurden). Toen de onderhandelingen met een aantal wilde stakers in 1976 mislukten, besloot de minister van Binnenlandse Zaken de stakingsleiders (op goede vrijdag) te deporteren. Het protest tegen deze beslissing was wijdverspreid en de meeste deportatieorders werden dan ook door de *Conseil d'Etat* vernietigd (Ireland 1994: 56-57). Tegen het einde van de jaren zeventig werden de buitenlanders en hun grieven weer meer opgenomen in het bredere kader van de Franse arbeidersbeweging in Frankrijk. "Even though not all of immigrants' demands melted easily into the common pool of grievances, by the late 1970s their struggles increasingly took place within the broader context of the mainstream labor movement" (Ireland 1994: 59). In de aanloop op de presidentsverkiezingen van 1981 was de werkplek echter nog steeds de enige plaats waar immigranten een door uitbreiding van rechten *de jure* gelijkheid hadden benaderd (zie Withol de Wenden 1994). Naast deze 'industriële democratie' bestonden er nauwelijks politieke rechten aan het eind van de jaren zeventig (Ireland 1994: 60).

6.2.2 DROIT A LA DIFFERENCE

In de strijd om het presidentschap bracht Mitterand een dubbele boodschap op het gebied van immigratie en integratie. Enerzijds een strenge controle op de grenzen en op illegaliteit, anderzijds een versterking van de sociale en politieke rechten van immigranten in Frankrijk (Ireland 1994; Hollifield 1997; Withol de Wenden 1998). In de eerste jaren van Mitterands presidentschap kwamen de rechten van immigranten meer op de voorgrond te staan en werden deze rechten bovendien losge-

koppeld van arbeid. Het belangrijkste was de toekenning van het recht van vrije vereniging (Withol de Wenden 1994 1998; Hollifield 1991). De regels voor gezinshereniging werden versoepeld, er werden regels ingevoerd om immigranten tegen deportatie te beschermen en er werd een éénmalig regularisatieprogramma voor illegalen ingesteld. Dit laatste trok overigens weer nieuwe illegalen aan (Ireland 1994; Withol de Wenden 1994). Niet alle verkiezingsbeloften werden ingelost. Zo verdween het beloofde stemrecht voor migranten op lokaal niveau na de verkiezingen al snel van de agenda.

De grootste wending in het beleid van Mitterrand was echter dat immigranten in staat werden gesteld zich te organiseren onder het 'label' van hun etniciteit. Voorheen was dit eenvoudigweg verboden geweest; nu werd etniciteit ineens als acceptabel en zelfs beleidsrelevant zien. Begin jaren tachtig werd een beleid opgezet dat leek op het Nederlandse beleid voor de 'integratie met behoud van eigen cultuur': "The PS (*Parti Socialiste*, DB) acknowledged that immigrants would remain in France and emphasized their right to live and work there without abandoning their cultural/ethnic identity" (Ireland 1994:62). Voor de eerste generatie immigranten betekende de uitbreiding van hun rechten in de eerste plaats een steviger inbedding en een (nog) actievere rol in de arbeidersbeweging. De tweede generatie, die vaak de Franse nationaliteit had en was opgegroeid in een periode waarin de rechten van immigranten langzaam uitgebreid werden, wees een toekomst als de 'tweede generatie straatvegers' af (Ireland 1994). Deels kwam dit tot uiting in de *beur* cultuur en in de onvrede en ongeregelde toestanden in de buitenwijken van de grote Franse steden die begin jaren tachtig ontstond. Een ander deel van de tweede generatie greep de uitbreiding van hun sociale rechten aan om zich buiten de vakbond om op het politieke en maatschappelijke vlak te organiseren.

De eerste helft van de jaren tachtig kenmerkte zich door grootschalige onrust in de voorsteden van Lyon tijdens de 'hete zomer' van 1981 en wederom door grootschalige stakingen, waarvan die bij autogigant Citroën het meest in het oog springt (Withol de Wenden 1994a; Feldblum 1999). De tweede generatie, en dan met name Algerijnen, treedt steeds meer op de voorgrond. Eerst voornamelijk in de *banlieus* van de grote (industriële) steden, waar zich een eigen soort van migrantenjongerencultuur ontwikkelt, rondom de geuzennaam 'beur'¹⁰. In deze *banlieus* was onder Noord-Afrikaanse jongeren een cultuur van onvrede over hun positie in de Franse maatschappij ontstaan die aanleiding gaf voor de rellen van 1981, waarbij de confrontatie met de politie vaak doelbewust gezocht werd (Ireland 1994). Tegelijkertijd ontstond een maatschappelijke en politieke beweging onder tweede generatie immigranten die juist het publieke debat over de positie van migranten in Frankrijk zocht. In de nieuwe sfeer van cultureel pluralisme aan het begin van de jaren tachtig, ontstond onder de vlag van *droit à la différence* een zichtbare, politiek actieve elite onder de tweede generatie migranten die zich later ook in de (lokale) politiek manifesteerde (Brubaker 2001). In 1983 en 1984 werden door deze nieuwe groepen grote demonstraties georganiseerd onder noemers als 'de mars voor gelijkheid en tegen racisme', die in de Franse media veel aandacht

kregen (Feldblum 1999). Deze nieuwe politiek georiënteerde organisaties en hun leiders (soms wel de *Beurgeoisie* genoemd) waren echter geen eensgezind monolithisch blok. Feldblum wijst op de grote onderlinge verschillen in inhoud en aanpak tussen de drie grootste organisaties: "SOS-Racisme was an antiracist, media-oriented organization appealing to a cross-section of second-generation immigrants and other French youth. France-plus was an electorally oriented integrationist organization that targeted Franco-North Africans. TEXTURE, an association based in the industrial north of France, was more innovative and transnationally oriented, attracting second-generation immigrants, mainly of North African origin" (Feldblum 1999: 46).

Het etnisch pluralisme tijdens de eerste jaren van de socialistische regering komt echter al snel onder druk te staan. De twijfels over deze 'multiculturele' aanpak die over de gehele linie van de Franse politiek (inclusief de *Parti Socialiste*) bestonden, werden op de spits gedreven door het (onverwachte) succes van het *Front National* tijdens de gemeenteverkiezingen van 1983. De politisering van het onderwerp immigratie is echter niet alleen op het conto van Le Pen te schrijven. Ook voor de gevestigde rechtse partijen, middels partijgelieerde 'denktanks' als de *Club l'Horloge*, en delen van het linkse politieke spectrum werd het onderwerp gedurende de jaren tachtig steeds meer een kwestie van nationale identiteit (Feldblum 1999; Withol de Wenden 1994a; Ireland 1994). Het beleid van de socialisten werd volgens Feldblum (1999: 43) na 1983 ook wat 'ingetogener' "From advocating policies that were experimental forms of ethnic accommodationism, the Socialists shifted to support cultural pragmatism."

Het samenvallen van immigratie en nationale identiteit in het politieke debat kwam mede door de gevoelige verhouding tussen het sterk inclusieve Franse nationaliteitsrecht en, delen van, de Algerijnse tweede generatie die tegen hun wil in Frans werden (verklaard). Deze automatische toekenning van de Franse nationaliteit aan tweede generatie Algerijnen (automatische toekenning is normaal gesproken voorbehouden aan de derde generatie) lag besloten in de historische band tussen Frankrijk en Algerije:

[...] they (2^e generatie Algerijnen in Frankrijk, DB) had often been made French at birth due to double *jus soli*: they had been born in France to a parent born in Algeria before 1962, at the time when Algeria had been a French territory divided into three regions. The same was not true, for instance, of Moroccans. (Weil 2000: 62).

Sommige jonge Algerijnen (en hun ouders) wezen de automatische verlening van de Franse nationaliteit van de hand als een vorm van neokolonialisme ten opzichte van Algerije dat zijn onafhankelijkheid zwaar bevochten had (Brubaker 1992). Deze eigenaardige situatie riep (voornamelijk) bij de rechtse partijen grote vragen op over de Franse nationaliteit en identiteit en de toegang daartoe voor immigranten. Deze nieuwe 'automatische' Franse burgers werden door politiek rechts als "français sans le savoir et sans le vouloir" of "français de papier" bestempeld. Van-

wege deze stemming maakte de regering-Chirac, die na de verkiezingen van 1986 aantrad, de immigratiewetgeving tot een hoofdpunt (Brubaker 1992; Withol de Wenden 1994a; Weil 2000).

6.2.3 DE POLITIEK VAN DE IDENTITEIT: NATIONALITEITSWETGEVING EN ISLAM

Het aanpassen van de nationaliteitswetgeving bleek voor de in 1986 aangetreden regering-Chirac minder eenvoudig dan gedacht. De kritiek van de rechtse partijen had zich gericht op het feit dat deze jonge Algerijnen geen bewuste keuze voor het Franse staatsburgerschap maakten en het eerder als 'instrumenteel' zagen vanwege de eraan verbonden rechten (Brubaker 1992; Withol de Wenden 1994). Bovendien kwam in het debat de twijfel over de 'assimileerbaarheid' van de Noord-Afrikaanse moslims weer boven¹¹ (Brubaker 1992). Het probleem bij de wetswijziging was dat het niet zozeer om de werking van het *ius-soli*-principe ging (dat voor de derde generatie was bedoeld), maar om de (ongewone) toepasbaarheid daarvan op de tweede generatie Algerijnen. Om voor deze specifieke groep een wilsuïting bij het verkrijgen van de Franse nationaliteit in te voeren (zodat zij zelf moesten verklaren Frans te willen worden), was met zoveel juridische haken en ogen omgeven dat het uiteindelijke regeringsvoorstel in 1986 (Pasqua I) voor de nationalistische teleurstellend was. Het wetsvoorstel lokte echter wel een storm van protest uit bij linkse partijen, kerken, vakbonden en immigrantengroepen, die elke restrictie op de toegang tot de Franse nationaliteit te ver vonden gaan. Bovendien lekte het rapport van de *Conseil d'Etat*, dat de kernelementen van het wetontwerp verwierp, uit. Gezien de sterke protesten trok Chirac de onderdelen van de wet-Pasqua die over de nationaliteitswet handelden weer in (Brubaker 1992; Hollifield 1997). Als compromis stelde Chirac een commissie van wijzen in, die de mogelijkheden voor een hervorming van het immigratie- en naturalisatierecht moest onderzoeken. Voorzitter Marceau Long, tevens vice-voorzitter van de *Conseil d'Etat*, bracht in 1987 zijn advies uit dat in grote lijnen niet meer was dan een herbevestiging van de republikeinse traditie en het *ius-soli*-beginsel en verder het belang van de integratie van buitenlanders in het publieke en maatschappelijke leven nog eens benadrukte (zie Hollifield 1997).

In 1988 ging de regeringsmacht weer over naar de Socialisten en probeerden premier Rocard en president Mitterand het onderwerp integratie naar rustiger politiek vaarwater te koersen. De toch al moeizame relatie tussen de Franse staat en zijn islamitische ingezetenen kwam echter eind jaren tachtig, begin jaren negentig door een opeenvolging van incidenten onder druk te staan. Na het debat over de assimileerbaarheid van Noord-Afrikanen (zie hiervoor) volgden de Rushdie-affaire (1988), de *affaire foulard* (1989), de Golfoorlog (1991) en het debat over een specifiek Franse Islam (1989-1990) (Withol de Wenden 1998). Met name in de *affaire foulard* (de hoofddoekjes affaire) kwam de Franse islam in conflict met de scheiding tussen kerk en staat, een van de kernpunten van de Franse republiek. De aanleiding voor de affaire was dat drie meisjes van Marok-

kaanse origine met hoofddoekjes op een publieke school verschenen. De rector stuurde hen van school en al snel verkeerde de Franse politiek in een crisissfeer vanwege de affaire (Feldblum 1999; Hollifield 1997). De politieke gevoeligheid van het onderwerp was groot en potentieel explosief: "Allowing the girls to wear the scarves was bound to offend both the left and the right; but forcing them to remove the scarves could open up a new Pandora's box, concerning the dividing line between the public and the private sphere, including the wearing of other religious symbols in the classroom, such as the crucifix and the star of David" (Hollifield 1997: 9). Uiteindelijk besloot onderwijsminister Jospin tot het compromis dat de meisjes hun hoofddoekjes mochten dragen, zolang zij 'geen bekeerlingen trachten te maken' of anderszins de les verstoorden (zie Schnapper et al. 2000). Dit compromis werd later door de *Conseil d'Etat* bevestigd. Bij het Franse publiek liet de affaire echter een gevoel van onbehagen achter over 'islamitisch fundamentalisme' en een afkeer van multiculturalisme als bedreiging voor de 'ene en ondeelbare Republiek' (Hollifield 1997; Feldblum 1999). De affaires met de islam in de hoofdrol die nog zouden volgen, bestendigden dit gevoel. In 1990 werd, mede vanwege affaires als deze, de *Haut Conseil à l'Intégration* ingesteld om de regering te adviseren over de integratie van immigranten. In zijn eerste rapport onder de titel "Voor een Frans integratiemodel", zette de raad de visie uiteen dat een "Frans concept van integratie moet gehoorzamen aan een *logica van gelijkheid en niet aan een logica van minderheden*"¹² (geciteerd in: Feldblum 1999: 144).

In 1993 ging de rechtse coalitie, die de Socialisten electoraal hadden weggevaagd, dan toch over tot een herziening van het nationaliteitsrecht. Wat in 1886 niet was gelukt, werd nu in korte tijd wel geregeld. Tussen 1880 en 1993 was de nationaliteitswet vele malen gewijzigd met de bedoeling deze meer voor nieuwkomers open te stellen; de herziening van 1993 was de eerste keer dat de wet restrictiever werd gemaakt (Withol de Wenden 1998; Weil 2000). De wet trok de geprivilegieerde positie van onderdanen van de voormalige koloniën en overzeese gebiedsdelen in en introduceerde een wilsuiking voor in Frankrijk geboren kinderen van buitenlandse ouders. Voortaan moesten deze kinderen een verklaring afleggen tussen hun zestiende en hun eenentwintigste levensjaar, waarin de 'vreemdeling zijn wens om de Franse nationaliteit aan te nemen duidelijk laat zien' (*manifeste la volonté*) (Weil 2000: 63). Voorafgaand aan deze declaratie moesten zij bovendien ten minste vijf jaar in Frankrijk hebben gewoond. De automatische verlening van de Franse nationaliteit, een traditioneel belangrijk instrument van assimilatie, werd hiermee aan banden gelegd.

In 1889, to be born in France and still live there at the age of majority was sufficient to be considered French. In 1993 this was no longer the case and supplementary proof of belonging was demanded of the children of Moroccans, Portuguese or Turks that had not been demanded of the children of Italians, Poles or stateless people before and after the war. (Weil 2001: 64)

Wat opvalt in het Franse debat over nationaliteit en identiteit, is de geringe gevoeligheid die dubbele nationaliteiten oproepen. In tegenstelling tot de heftige

reacties die het fenomeen bijvoorbeeld in Duitsland oproept, speelde de dubbele nationaliteit slechts een afgeleide rol. Nationalisten zagen het als bewijs dat jonge Algerijnen niet echt voor Frankrijk kozen en het staatsburgerschap alleen om instrumentele redenen – vanwege de verbonden rechten – accepteerden. Toch hebben zelfs de nationalisten nooit aangestuurd op wettelijke maatregelen om dubbele nationaliteiten tegen te gaan en voor het Franse ministerie van Justitie is het altijd een non-issue geweest (zie Hansen and Weil 2000).

Wanneer in 1997 de linkse coalitie onder leiding van Jospin de regeringsmacht weer overneemt, staan immigratie en nationaliteitsrecht hoog op de agenda. Naar aanleiding van het rapport van Patrick Weil gaat de regering over tot een herziening van het immigratiebeleid, door middel van de wet-Chevènement (zie par. 6.1.4), en tot een herziening van het nationaliteitsrecht. Het wetsvoorstel-Guigou, naar de minister van Justitie, appelleerde doelbewust aan de Franse republikeinse traditie om een zo breed mogelijk politiek draagvlak te verkrijgen. De middenweg die in het voorstel gekozen was, herstelde de centrale positie van *ius soli* in het Franse nationaliteitsrecht, maar draaide het principe van de wilsverklaring feitelijk gezien om. Kinderen werden op hun achttiende weer (quasi-)automatisch Frans, wanneer ze aan de eisen voor verblijf in Frankrijk voldeden; deze werd in het voorstel vastgesteld op vijf jaar na de leeftijd van 11 jaar. Om tegemoet te komen aan de rechtse partijen, die fel gekant waren tegen vreemdelingen die ‘tegen hun wil in’ Frans worden gemaakt, werd een bepaling ingevoerd die deze ‘nieuwe’ Fransen zes maanden voor en een jaar na hun achttiende verjaardag de mogelijkheid geeft formeel te verklaren dat zij de Franse nationaliteit afwijzen en hun oude nationaliteit willen behouden (Hollifield 1999; Feldblum 1999). Het Franse nationaliteitsrecht werd hiermee weer inclusiever, maar keerde geenszins terug tot de situatie van voor 1993, zoals de socialisten nog wel eens beweerden (Feldblum 1999). Juist de middenkoers bracht het voorstel tijdens de parlementaire behandeling in gevaar, met name vanwege het felle verzet van de groene en communistische coalitiepartners. Jospin had tijdens de verkiezing namelijk beloofd dat hij de (gehate) wetten-Pasqua/Debré in zou trekken, in plaats van de amendering die in het voorstel-Guigou was neergelegd. Deze keuze bracht een scheidslijn in de linkse coalitie teweeg die zich in de parlementaire stemverhoudingen uitte. In december 1997 werd de wet Guigou aangenomen met slechts 267 stemmen voor en 246 stemmen tegen; vele communisten en groenen onthielden zich van stemming (Hollifield 1999).

6.2.4 ONDERWIJSBELEID

Het Franse beleid voor immigranten is hoofdzakelijk algemeen beleid. De republikeinse traditie met de nadruk op een ondeelbare staat bestaande uit staatsburgers, staat eigenlijk geen andere beleidscategorieën, zoals etnische groepen, toe (Schnapper et al. 2000). Ondanks deze nadruk op gelijkheid tussen burgers, zijn er in de loop der tijd wel uitzonderingen gemaakt. Soms vanwege politieke opvatin-

gen, zoals in de periode van het *droit à difference*, en soms om een antwoord te vinden voor problemen met de integratie van sommige groepen, zoals bij de instelling van de *Haut Conseil à l'Intégration*.

Voor de tweede generatie, die in Frankrijk grotendeels de Franse nationaliteit heeft, is het belang van een aantal Franse 'assimilatiemachines' echter sterk afgenomen. Dit legt veel nadruk op de rol van de school (Ireland 1994). Het leger, de kerk en de vakbond spelen nauwelijks nog een rol voor deze generatie. Het zwaartepunt van de assimilatie of integratie van de tweede en latere generaties ligt hiermee in de eerste plaats bij de nationaliteitswetgeving (voor de formele insluiting) en bij het onderwijs. De scholen in Frankrijk hebben een zeer expliciete opdracht om van hun leerlingen, ongeacht de achtergrond, Franse staatsburgers te maken (Kruyt en Niessen 1997 en Schnapper et al. 2000). Dit werd bij het ambitieuze onderwijsplan van onderwijsminister Allègre in 1998 nog eens benadrukt met voorstellen voor de invoering van een burgerschapsvak (*éducation à la citoyenneté*) met een praktijkcomponent (*initiatives citoyennes*) waarin burgerschap ten uitvoer gebracht moest worden (Schnapper et al. 2000: 13)

Binnen het algemene onderwijsbeleid zijn echter in de loop der tijd uitzonderingen gemaakt, of speciale voorzieningen gecreëerd, voor migrantenkinderen. In de jaren zeventig werden speciale instroomklassen opgezet. In deze *classes d'initiation* (basisonderwijs) en *classes d'adaptation* (voortgezet onderwijs) moest de Franse taalbeheersing van migrantenkinderen in een jaar tijd verbeterd worden (Lindo 1998). Een andere opmerkelijke uitzondering in het Franse onderwijs is de rol van het onderwijs in eigen taal en cultuur, in Frankrijk het programma voor *Langues et Cultures d'Origine* genoemd. Waar de Franse overheid al op zijn minst ambivalent staat ten opzichte van de regionale minderheidstalen, zoals het Corsicaans en het Bretons, geldt dit nog sterker voor de talen van immigranten (Broeder en Extra 1997). Het onderwijs in eigen taal voor (de kinderen van) immigranten is begin jaren tachtig ontstaan, veelal op het initiatief van de consulaten van de landen van herkomst, die zowel de kosten voor het onderwijs als de werving van docenten moeten opbrengen. Het recht op dit type onderwijs is meestal vastgelegd in bilaterale verdragen met de landen van herkomst en was, net als in Nederland, gebaseerd op de gedachte dat het instandhouden van een band met het land van herkomst de retourmigratie zou vergemakkelijken. Het perspectief van de retourmigratie is grotendeels door de tijd ingehaald. Het onderwijs in eigen taal ligt sinds het midden van de jaren tachtig, toen de beweging van 'het recht op verschil' in belang afnam en de nadruk in het onderwijs weer sterker naar de Franse taal verschoof, echter steeds meer onder vuur (Lindo 1998; Schnapper et al. 2000).

Het meest ambitieuze onderwijsprogramma ontstond begin jaren tachtig tegen de achtergrond van de grootschalige rellen in de buitenwijken van de grote steden. In 1982 werd het beleid voor de *Zones d'Education Prioritaires* geïntroduceerd, een soort van onderwijsachterstandenbeleid. Hoewel het hier officieel niet om een beleid voor migrantenkinderen gaat, is één van de voorwaarden om in het pro-

gramma opgenomen te worden dat de schoolpopulatie voor minimaal 30 procent uit kinderen met buitenlandse ouders bestaat (Kruyt en Niessen 1997; Schnapper et al. 2000). Onder dit programma kunnen scholen meer budget en personeel krijgen om onder meer speciale pedagogische projecten en projecten voor de specifieke leerproblemen van migrantenkinderen op te zetten. Volgens Schnapper et al. (2000) is dit beleid weinig succesvol geweest. De regering-Jospin heeft echter besloten het beleid te behouden en te intensiveren.

6.2.5 ARBEIDSMARKTBELEID

Ook in het arbeidsmarktbeleid wordt de beleidsvisie bepaald door het gelijkheids-ideaal en zijn er bijgevolg zo min mogelijk speciale maatregelen voor groepen immigranten getroffen (Lindo 1998). Na de strijd van de eerste generatie voor gelijke sociale rechten en de verlening hiervan begin jaren tachtig, is de gelijkheid op de arbeidsmarkt formeel gezien bijna volkomen (alleen bepaalde banen bij de overheid zijn voorbehouden aan Franse staatsburgers). Bijgevolg geldt dat: "In the workplace, in accordance with universalist principles, no form of discrimination, whether negative or positive (affirmative action) is permitted with regard to foreigners or their children" (Schnapper et al. 2000: 16). Dit formele uitgangspunt betekent nog niet dat er daadwerkelijk sprake is van een feitelijke gelijkheid in termen van kansen op de arbeidsmarkt. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat discriminatie bij werving op de arbeidsmarkt wel degelijk voorkomt. Het meest beruchte voorbeeld hiervan was de praktijk om de afkorting 'BBR' (Bleu, Blanc, Rouge – de kleuren van de Franse vlag) of het nummer '001' in advertenties op te nemen, zodat het arbeidsbureau wist dat de werkgever alleen in Franse, of Europese, kandidaten geïnteresseerd was (Schnapper et al. 2000: 20).

Een andere reden voor achterstand op de arbeidsmarkt is de achterstand in termen van onderwijs en taalbeheersing van veel migrantenkinderen. De algemene werkgelegenheidsprogramma's gericht op werkloze, slecht opgeleide jongeren (waaronder veel migrantenjongeren) die begin jaren tachtig ingezet werden, blijken echter slecht te werken. Voor bijna alle programma's, zoals het toegankelijker maken van beroepseducatie, verbeteren van cursussen en het regelen van stagecontracten bij werkgevers, geldt dat immigranten ondervertegenwoordigd blijven, terwijl hun positie op de arbeidsmarkt slechter is en hun beroepskwalificaties lager zijn dan die van Fransen (Kruyt en Niessen 1997). Ook flankerende maatregelen gericht op alfabetisering en taalvaardigheid, die ervoor moeten zorgen dat immigranten in evenredigheid kunnen profiteren van algemeen beleid, bereiken maar weinig jongeren uit de migrantengroepen (Lindo 1998).

Voor immigranten is verder het stadsbeleid nog van belang. In het kader van het stedenbeleid (*politique de la ville*), dat gezien de vaak terugkerende onrust en achterstand in de *banlieus* in Frankrijk van groot (politiek) belang is, wordt ook aandacht besteed aan de stedelijke arbeidsmarkt. Ook hier ligt de nadruk op alge-

meen beleid en wordt de term migrant consequent vermeden. Er is in de praktijk echter wel ruimte gelaten voor flankerend beleid dat specifiek op immigranten en hun nakomelingen is gericht (Lindo 1998). Wanneer er een *contract de ville* tussen de gemeente en de nationale overheid wordt afgesloten, kunnen daarin speciale projecten voor immigranten worden opgenomen. Deze projecten worden gefinancierd door het *Fonds d'Action Sociale pour les Travailleurs Immigrés* (FAS), het enige nationale overheidsbudget voor specifiek beleid voor immigranten (Kruyt en Niessen 1997). In 1996 werd het stadsbeleid na een serie van ernstige rellen flink geïntensiveerd. In het huidige beleid is ook de instelling van zogenaamde *zones franches economique* opgenomen (Kloosterman et al. 1997). Dit beleid moet bedrijven stimuleren zich in bepaalde buitenwijken te vestigen en hun werknemers lokaal aan te nemen.

6.3 BESLUIT

Hoewel meer een immigratieland dan de overige landen in deze studie, is ook in Frankrijk de verhouding tot dit label problematisch. De confrontatie met een populatie arbeidsmigranten die in weerwil van de tijdelijkheidgedachte bleef, en in de ogen van vele Fransen ook nog eens moeilijk te assimileren was, maakte de omgang met immigratie na de wervingsstop ongemakkelijk. De continue stroom migranten (ook na de wervingsstop), de toenemende werkloosheid, de vreemdelingenhaat onder delen van de bevolking en de opkomst van het *Front National* vormen de achtergrond van een steeds minder gastvrij Frankrijk, culminerend in de uitspraak van Pasqua in 1993 dat Frankrijk niet langer meer een immigratieland wil zijn. Ook op het gebied van asiel scherpt Frankrijk, mede aan de hand van Europese overeenkomsten, het beleid sterk aan. Aan het eind van de jaren negentig lijkt de houding ten opzichte van immigratie in iets rustiger vaarwater te komen.

De integratie van de naoorlogse (arbeids)migranten in Frankrijk volgt een zeer eigen traject. Net als in andere landen houdt de overheid zich aanvankelijk afzijdig. Onder de vleugels van de vakbeweging, en vaak ook daarbuiten, grijpen de Franse gastarbeiders regelmatig naar het stakingswapen om de aandacht op hun slechte positie te vestigen en meer rechten af te dwingen. De tweede generatie is met meer rechten behept en betoont zich ongeduldiger; jongeren zetten zich af tegen de slechte omstandigheden in de uitzichtloze *banlieus* en er ontstaat bovendien een kleine elite die zich op politieke beïnvloeding richt. Onder invloed van de rechtse druk van het *Front National*, de incidenten tussen de Franse staat en de Franse moslims en het automatische staatsburgerschap voor onwillige tweede generatie Algerijnen werd integratie een vraagstuk over de identiteit van de natie.

Met name doordat sommige Algerijnse jongeren de Franse nationaliteit afwijzen, wordt de vraag gesteld wat het betekent om 'Fransman te zijn' en wordt het antwoord gezocht in een aanpassing van het nationaliteitsrecht. De twee snel open-

volgende wijzigingen van de nationaliteitswet (in 1993 en in 1997) maken het element van *ius soli* in het Franse nationaliteitsrecht conditioneel. Met de tweede wijziging werd de wet niet teruggedraaid naar zijn oude staat, maar wel weer inclusiever gemaakt, in de aloude Franse traditie van insluiting en assimilatie. In zekere zin maken Duitsland en Frankrijk in termen van het nationaliteitsrecht een beweging naar elkaar toe in deze periode. De landen komen uit de tegenovergestelde richting, maar lijken beide te erkennen dat een element van automatische insluiting (een vorm van *ius soli*) noodzakelijk is om geen 'permanente minderheden te creëren'. Deze insluiting moet echter wel aangevuld worden met element van *ius sanguinis* en een moment van keuze om te voorkomen dat er, op zijn Frans gesteld, 'Français de papier' ontstaan.

NOTEN

- 1 De 'spontane' migratie en werving buiten de officiële kanalen om, zorgde ook voor de nodige sociale problemen. Werkgevers konden op deze manier de verplichting om voor huisvesting voor arbeiders te zorgen die bij bemiddeling door de ONI vereist was, ontduiken. Een gebrek aan huisvesting leidde tot het ontstaan van Bidonvilles aan de rand van industriële steden (Money 1999: 123).
- 2 Aan het einde van de amnestieperiode (1983) waren er 145.000 aanvragen ingediend (Hollifield 1997).
- 3 Charles Pasqua, minister van Binnenlandse Zaken in *Le Monde*, mei 1993. Geciteerd in Foot 1995: 148).
- 4 De regering-Chirac was de eerste periode van *Cohabitation*, waarin de politieke 'kleur' van de regering en die van President niet overeenkomen.
- 5 Zeker de verklaring van 59 filmregisseurs in *Le Monde* dat zij allen schuldig waren aan het onderdak bieden aan vreemdelingen en de eis dat zij daar vervolgd voor moesten worden, bracht de regering Juppé in ernstige verlegenheid. Het Europees parlement ging in een resolutie zelf zover het wetsvoorstel te vergelijken met Vichy-wetten die burgers verplichtten Joden aan te geven (Hollifield 1999: 82).
- 6 Daarbij ging het onder meer om minderjarigen die in het kader van gezinshereniging komen, buitenlanders die voor hun tiende levensjaar binnengekomen zijn en in Frankrijk verblijven, buitenlanders die kunnen bewijzen dat zij 15 jaar in Frankrijk verblijven en buitenlandse echtgenoten van Franse burgers alsmede buitenlandse ouders van Franse kinderen (zie Hollifield 1999: 88).
- 7 Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (www.elysee.fr/instit/text2.htm).
- 8 HLM is permanente sociale woningbouw, de *cités* zijn tijdelijke woningen en *foyers* zijn pensions.
- 9 De SONOCOTRA (*Société Nationale de construction de logements pour les travailleurs*) was de overheidsinstantie die primair voor de huisvesting van de gastarbeiders verantwoordelijk was.
- 10 *Beur* is een verbastering die Arabe in de 'jongerentaal' die door de immigrantenjongeren gesproken werd en alleen in de Franse context gebruikt wordt (Feldblum 1999).
- 11 Volgens Brubaker (1992: 148) twijfelden de nationalistten in het debat om drie redenen aan de assimileerbaarheid van immigranten. In de eerste plaats *wilden* de huidige immigranten (in tegenstelling tot eerdere groepen) niet assimileren. In de tweede plaats functioneerden de Franse instituties van assimilatie niet meer als voorheen en in de derde plaats (en dit gold met name voor Noord Afrikanen) was de 'culturele afstand' van de huidige immigranten ten opzichte van Frankrijk te groot.
- 12 Vertaald uit het Engels. De letterlijke Engelse tekst is: "French conception of integration must obey a *logic of equality and not a logic of minorities*" (Feldblum 1999: 144. Cursief in het origineel).

7 IMMIGRATIE IN ITALIË : EEN SCHUIVEND ZELFBEELD

7.1 INLEIDING

Italië, maar ook andere zuidelijke landen als Spanje en Griekenland, zijn recentelijk immigratielanden geworden. In de regel gaat het om landen die in de eerste periode na de tweede wereldoorlog leveranciers van arbeidskracht waren voor de Noordelijke Europese landen en die pas in de laatste decennia immigratielanden zijn geworden. Vaak het zijn het landen met een hoge officiële werkloosheid en een omvangrijke informele economie (Sciortino 1999). Een ander belangrijk beeld dat bij Italië als immigratieland hoort, is dat van de zuidgrens van de Europese Unie. Deze zuidgrens lijkt poreus en gevoelig voor illegale migratie en dus een doelwit voor mensensmokkelaars die de weg van de minste weerstand naar de Europese Unie zoeken. De uitgestrekte grenzen en de geografische nabijheid van de Balkan en het Afrikaanse continent in combinatie met het beeld van een tolerante houding van de overheid ten opzichte van illegale migranten, maakt dat andere EU-lidstaten zich zorgen maken over de 'zachte onderbuik' van de EU (Papadimitriou en Hamilton 1996; Brochmann 1999). De periodieke regularisaties van illegale migranten in Italië gelden in deze visie als bewijs voor de houding van de Italiaanse autoriteiten. De lange weg naar de toetreding van Italië tot het verdrag van Schengen geldt als bewijs voor de sceptische houding van de (Noordelijke) EU-lidstaten. Volgens Sciortino behoeft deze visie echter nuancering. "Phenomena such as the repeated use of amnesties and the presence and reproduction of undocumented immigrants deserve a better explanation than 'Mediterranean exceptionalism'" (Sciortino 1999: 234).

107

Vanwege het feit dat immigratie in Italië pas veel later een factor van belang en onderwerp van beleid wordt, heeft dit hoofdstuk een andere opzet dan de voorgaande landenhoofdstukken. Bovendien kent Italië, mede vanwege de nog korte immigratiegeschiedenis, nauwelijks een integratiebeleid. Dit hoofdstuk richt zich voornamelijk op immigratie, asiel en de Italiaanse nationaliteitswetgeving en geeft, juist vanwege de afwijkende historische achtergrond, reliëf aan 'de' Europese ervaringen met immigratie en immigranten.

7.2 ITALIË ALS IMMIGRATIELAND

7.2.1 VAN EMIGRATIELAND NAAR IMMIGRATIELAND

Italië was in de naoorlogse periode in eerste instantie een emigratieland, net als het dat voor de oorlog was. De eerste gastarbeiders in Noord-Europese staten als Nederland en Duitsland waren dan ook in veel gevallen Italianen. Andere belangrijke landen van bestemming voor de Italiaanse emigranten waren de klassieke immigratielanden als de Verenigde Staten, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland. Volgens Pastire (2001: 96) verlieten in de periode 1876-1976 ongeveer 26 miljoen

emigranten de (jonge) Italiaanse staat. Het besef een emigratieland te zijn, is dan ook lang bij de elite verankerd geweest.

Na de Tweede Wereldoorlog is Italië een economische ruïne. Het moeizame en langzame proces van wederopbouw en herstructurering vormde niet alleen de achtergrond voor de internationale emigratie van Italianen, maar ook voor de enorme interne volksverhuizing. In de periode 1950-1975 trokken ongeveer 6 miljoen Italianen van het zuiden naar het noorden (Calavita 1994). De migratie van het arme zuiden naar het industrialiserende noorden – met name naar de steden-driehoek Turijn, Milaan en Genua – veranderde het aangezicht van Italiaanse steden en dorpen dramatisch. Van Turijn werd wel gezegd dat het, na Napels en Palermo, de grootste 'zuidelijke' stad was.

Een belangrijke achtergrond voor de opkomst van immigratie naar het 'emigratieland' Italië, is de zeer grote omvang van de informele economie. De Italiaanse economie bestaat, naast een aantal industriële giganten als Fiat en Olivetti, voor het overgrote deel uit middelgrote en kleine (familie)bedrijfjes. Schattingen over de omvang van de ondergrondse economie lopen uiteen van 17 procent van de beroepsbevolking (Sciortino 1999: 251) naar 14 tot 30 procent van alle economische activiteiten, waarbij de meeste schattingen aan bovenkant uitkomen (Calavita 1994: 308). Deze informele economie wordt voor een belangrijk deel in stand gehouden door de zeer sterke regulering van de formele arbeidsmarkt, die werd afgedwongen in het stakingsjaar 1969¹. De regeldichtheid en de verworven rechten van de werknemers in de formele economie maken de informele economie aantrekkelijk voor werkgevers: "As early as the late 1960s, Italian employers had used the underground economy as a way to circumvent the demands of unions and to increase flexibility" (Calavita 1994: 310). Het is met name in deze sector van de economie dat (illegale) migranten werk vinden, zeker als ze bereid zijn voor minder geld te werken dan lokale, Italiaanse werknemers. De verhouding tussen illegale immigratie en de omvangrijke informele economie vormt ook een verklaring voor de 'periodieke regularisaties' van illegalen in Italië. Het is juist de omvang van de informele economie die het de politiek moeilijk maakt een effectief systeem van interne controle (door middel van controle op de arbeidsmarkt) op immigratie in te voeren.

To focus on internal control is in fact to take a political risk: it means dealing with the unpleasant facts of a burgeoning shadow economy, of a large shadow segment in the housing market, of the poor performance of the public administration and of the lack of state control in several areas of the country. (Sciortino 1999: 249)

De duale economie wordt dus niet echt aangepakt, maar wel periodiek in balans gebracht. Door middel van regularisaties worden immigranten van de informele naar de formele economie overgeheveld om de verhouding tussen beiden in stand te houden. De angst dat een te groot reservoir aan illegale arbeidskracht voor ondernemers een prikkel zou zijn om de sterk gereguleerde formele economie te

ontduiken, is volgens Sciortino (1999) een belangrijke politieke afweging bij alle regularisaties geweest.

De eerste immigranten in de jaren zeventig en tachtig, aan het zicht onttrokken door de aanzienlijke emigratiecijfers, vonden werk in het omvangrijke midden- en kleinbedrijf en in de privé-sfeer van de Italiaanse huishoudens (Sciortino 1999). De bestaande immigratieprocedure, voor de werving van arbeiders, was toegesneden op de werving van grote aantallen migranten door grote bedrijven en werd door deze kleine bedrijven consequent geboycot. Net als in Frankrijk tijdens het begin van de wervingsperiode werd het voor de overheid een normale procedure arbeidsmigranten achteraf te legaliseren. Van een serieus immigratiebeleid is in het geheel geen sprake als eind jaren zeventig de aantallen immigranten beginnen te stijgen. In de jaren tachtig dringt het besef dat Italië een immigratieland geworden is, pas echt door. Tot dan toe hadden de autoriteiten de toegenomen immigratie voornamelijk bekeken binnen de context van 'Italië als een doorvoerland'. Nu drong het besef door dat "Italy had become a substitute for other countries that were now more difficult to enter" (Petrillo 1999: 236; zie ook Veugelers 1994).

Hoewel de immigratie in de jaren tachtig zichtbaarder werd, en de overheid wel maatregelen nam in het visumbeleid, duurde het tot 1986 tot er een eerste immigratiewet werd aangenomen. Wet 1986: 943 bestond eigenlijk uit drie delen. In de eerste plaats incorporeerde het de ILO-conventie die op de werkvloer gelijke rechten aan buitenlandse werknemers toekent. In de tweede plaats moest de wet de arbeidsmigratie reguleren en rationaliseren, dat wil zeggen op de vraag van de arbeidsmarkt aan laten sluiten. Tegelijkertijd werd de lengte van een verblijfsvergunning losgekoppeld van de lengte van een arbeidscontract waarmee de mogelijkheid van een 'werkloze gastarbeider' werd geschapen. Het belangrijkste onderdeel van de wet was echter het omvangrijke regularisatieprogramma voor illegale werknemers (Calavita 1994; Veugelers 1994; Sciortino 1999). Het regularisatieprogramma had evenwel een belangrijke schoonheidsfout. Als de aanvraag van de immigrant uitging, moest die zijn werkgever bij de autoriteiten aangeven, waardoor deze onder de, ook door deze wet geïntroduceerde, werkgeverssancties zou vallen. Als andere mogelijkheid kon een immigrant zich laten regulariseren als werkloze. Het is niet verbazingwekkend dat geschat wordt dat veel aanvragers van deze laatste mogelijkheid gebruik maakten om te voorkomen dat zij hun banen kwijt zouden raken (Calavita 1994; Veugelers 1994). Via dit programma, dat door de vele verlengingen twee jaar liep, werden in totaal ruim 118.000 immigranten gelegaliseerd (Sciortino 1999). Gezien de schattingen dat er op dat moment tussen de 600.000 en 1,2 miljoen illegale immigranten in Italië zouden zijn, kan het programma volgens Calavita (1994) echter geen groot succes worden genoemd. Ondanks deze eerste immigratiewet leefde er in Italië nauwelijks een gevoel van urgentie rondom immigratie, dat pas in 1989/1990 echt op de politieke agenda terecht kwam (Veugelers 1994; Papadimitriou and Hamilton 1997).

Een nieuwe wet kwam in zicht toen vice-premier Claudio Martelli in 1989 de publieke en politieke verontwaardiging over de moord op een Zuid-Afrikaanse immigrant aangreep om een nieuw wetsvoorstel te ontwikkelen (Veugelers 1994). In eerste instantie werd het wetsontwerp als decreet ingevoerd en na een verhit debat en vele amendementen omgevormd tot de wet 1990: 39, beter bekend als de wet-Martelli. Hoewel bepaalde delen van de wet liberaal in karakter zijn (m.n. de bepalingen over asiel, zie par. 7. 3), markeert de wet vooral een verschuiving van interne controle op immigratie (via de arbeidsmarkt door middel van verblijfs- en werkvergunningen²) naar externe controle, oftewel controle van de grenzen. Belangrijke elementen zijn het opwaarderen van de grenscontrole en het aanscherpen van de visumwetgeving. Een aanzienlijk deel van de wettekst was bovendien gereserveerd voor de hervorming van de deportatieprocedures. Deportatie werd verplicht gesteld voor illegalen die zich schuldig maakten aan één van de vergrijpen op een lange lijst van overtredingen (Sciortino 1999). Ook de wet-Martelli had als sluitstuk een – tamelijk liberaal – programma voor regularisatie van illegale immigranten. Bij de regeling van 1990 werden de werkgevers meer uit de wind gehouden, waardoor het totaal aantal aanvragen voor regularisaties bijna verdubbelde ten opzichte van het programma van 1986: ruim 234.000 illegale immigranten werden onder de wet-Martelli geregulariseerd (Calavita 1994; Sciortino 1999). In de wet-Martelli is ook voor het eerst sprake van aandacht voor de sociaal-culturele integratie van legale immigranten. Het formeel door de regering vastgestelde uitgangspunt sluit echter niet echt bij de praktijk aan. Deels komt dit door problemen met de uitvoering op het lokale niveau (zie Calavita 1994) en deels door een afwachtende houding van de overheid waarbij integratiebeleid afhankelijk wordt gemaakt van de effectiviteit van het immigratiebeleid:

The difficulties faced by the state in controlling migratory fluxes have contributed to an apathetic stance, over the last decade, on integration policy. Despite numerous principled declarations of an 'integrationist' character (during, for instance, the parliamentary debate over the 39/1990 law), a particular logic has nonetheless been definitively institutionalised. According to it, the effective and complete pursuit of immigration restrictions are basic necessary preconditions for the subsequent institution of a serious integration policy. (Pastore 2001: 105)

De nadruk op grenscontrole in het begin van de jaren negentig werd nog eens extra benadrukt en opgevoerd tijdens de crisis van de Albanese 'exodus' in 1991. Tien-duizenden Albanese zochten in dat jaar hun toevlucht in Italië en een groot deel van hen werd, onder het oog van de (inter)nationale pers, door de Italiaanse autoriteiten met militaire middelen teruggestuurd (Hein 1998; zie verder par. 7.3). De morele paniek die volgt op de gebeurtenissen tijdens de Albanese crisis, vormt op haar beurt weer de achtergrond voor verdere restricties op het gebied van immigratie, maar ook op het gebied van de nationaliteitswetgeving (Sciortino 1999). In 1992 voerde het Italiaanse parlement een hervorming van het nationaliteitsrecht door die het verkrijgen van de Italiaanse nationaliteit voor niet EU-burgers moeilijker maakte en de werking van *ius sanguinis* in de wet juist verstevigde (Pastore

2001; Sciortino 1999; Petrillo 1999). De ontwikkelingen op het gebied van de nationaliteitswetgeving worden verder in paragraaf 7.4 behandeld.

7.2.2 INTERMEZZO: ONDERGANG EN OPKOMST VAN EEN POLITIEK STELSEL

In de periode 1992-1995 raakt het Italiaanse politieke systeem in een ernstige crisis. Ondanks de aandacht voor immigratie, is het politieke systeem in deze periode bijna volledig in zichzelf gekeerd. De coalities in deze periode zijn te vluchtig en instabiel en de opkomst van partijen als de *Lega Nord* en de post-fascistische *Alleanza Nazionale*, met extreme opvattingen over het onderwerp immigratie, staan succesvolle parlementaire overeenkomsten hierover in de weg (Sciortino 1999). In deze paragraaf wordt de crisis in het Italiaanse politieke stelsel kort geschetst.

Het einde van de Koude Oorlog en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie in 1991 hebben in Italië belangrijke sporen in het politieke landschap achtergelaten. Voor de communistische partij betekende de ondergang van het 'internationale communisme' uiteraard een programmatische herbezinning. Maar ook de Christendemocraten, sinds 1948 in het centrum van de macht als zelfverkleerde 'first line of defense' tegen de communisten, werden door de ondergang van hun 'natuurlijke' politieke opponent tot verandering gedwongen (Berselli 2001). Het gevoel van politieke onrust werd begin jaren negentig verder versterkt door de opkomst van de *Lega Nord*, een populistische partij met een stevige machtsbasis in het rijke noorden van Italië, die een federalisme op het randje van afscheiding voorstaat. Bovendien ontstond er brede steun voor een referendum dat herziening van het kiesstelsel voorstond. Deze mix van factoren werd volgens Berselli (2001) pas echt explosief toen in februari 1992 de grootste corruptieaffaire uit de Italiaanse naoorlogse geschiedenis losbarstte. Het Openbaar Ministerie in Milaan stelde onder de naam *Mani Pulite* (schone handen) een onderzoek in, dat een netwerk van systematische corruptie in de top van de politiek en het bedrijfsleven blootlegde (Vincenzi 2000; Bertelli 2001).

Terwijl een aantal grote politieke partijen met hun plaats en identiteit worstelen en het Openbaar Ministerie toppolitici als Craxi (socialist) en Andreotti (christendemocraat) op de hielen zit, barst in 1993 nog een bom. In een referendum kiest het Italiaanse volk voor de introductie van een meerderheidsstelsel als kiessysteem (Berselli 2001). Bij de eerste verkiezingen met het meerderheidsstelsel op 27 maart 1994 blijkt dat de gevestigde partijen nog teveel in zichzelf gekeerd zijn en de nieuwe situatie niet goed aanvoelen. Dit in tegenstelling tot *Forza Italia*, de partij van politieke nieuwkomer en mediagigant Berlusconi:

Sooner than his rivals, Berlusconi grasped the implications of the plurality system. He formed two different coalitions: one, called Polo per le libertà, in the northern regions of Italy, allied Forza Italia with the Lega Nord; the other called Polo del Buongoverno, in the south, allied Berlusconi's party with

Alleanza Nazionale (AN), the heir of a neo-fascist party, the Movimento Sociale Italiano, which had undergone a speedy political and ideological reformation (Berselli 2001: 14).

Berlusconi's partij behaalde 21 procent van de stemmen, terwijl zijn coalitie met 42 procent een ruime meerderheid ten opzichte van de andere partijen behaalde. De regering Berlusconi houdt het echter niet lang uit en valt na 8 maanden uit elkaar als de *Lega Nord* zijn steun intrekt. In plaats van nieuwe verkiezingen uit te schrijven, besluit President Scalfaro een oplossing binnen de bestaande parlementaire verhoudingen te zoeken en schuift de technocraat Dini naar voren als premier. Aangezien een meerderheid in het parlement bereid is Dini te steunen, zijn verkiezingen niet nodig. Volgens Bertelli hebben de beslissingen³ van Scalfaro eraan bijgedragen dat het meerderheidssysteem in Italië niet echt tot de gebruikelijke bi-polaire politieke verhoudingen heeft geleid.

The reformation of the electoral system has not produced the expected results. The public must contend with a political mechanism that, in spite of the plurality system, has produced about forty parliamentary groups after the elections in 1996. Berselli 2001: 18).

7.2.3 HET IMMIGRATIEBELEID HERVAT

112

De eerste maatregelen op het gebied van immigratie na deze turbulente politieke periode, worden door de regering van de technocraat Dini genomen. In 1995 werd het Dini-decreet uitgevaardigd, een compromis tussen de wensen van de linkse partijen en de katholieken enerzijds en de wensen van de *Lega Nord* aan de rechterkant. Het Dini-decreet introduceerde een nieuw grootschalig regularisatieprogramma. Als handreiking naar de *Lega Nord* richtte het decreet zich verder op uitzettingen en procedures voor het aan de grens terug sturen van immigranten (*border rejection*) (Papademitriou and Hamilton 1996; Sciortino 1999). Het decreet was niet erg goed doordacht en werd niet binnen de grondwettelijke termijn van 60 dagen tot wet verheven. Gevolg was dat het vele malen opnieuw ingediend moest worden en van alle kanten met amendementen werd belast. Met name de secties over de uitzettingsprocedure werden geschrapt en aangepast omdat ze ongrondwettelijk waren of omdat er inmiddels succesvolle rechtszaken tegen waren aangespannen. "Eventually the whole reform of expulsion procedures was in such a bad shape that even the police lobbied for a return to the original norms" (Sciortino 1999: 241). Het regularisatieprogramma kreeg zijn parlementaire meerderheid ook pas na lang beraad en vele amendementen. Het programma had in termen van aantallen ongeveer dezelfde omvang als de voorgaande regularisatie. Volgens Sciortino et al. (2000: 6) werden door het Dini-decreet 227. 272 illegale immigranten gelegaliseerd.

De laatste grote herziening van de immigratiewet werd doorgevoerd door de regering van Romani Prodi. De ontwikkeling van het immigratiebeleid stond in hoge mate in het teken van de verplichtingen die Italië in het kader van de verdragen

van Schengen en de conventie van Dublin was aangegaan. De nieuwe immigratiewet, wet 1998: 40, is een grondige en succesvolle poging om aan de vereisten van de Schengen-overeenkomst te voldoen en de sceptische Schengen-landen ervan te overtuigen dat “the southern part of Italy’s boot has no Achilles heel to be penetrated by Africa’s unemployed masses” (Papadimitriou and Hamilton 1996: 47; Sciortino 1999; Petrillo 1999). De wet richt zich hoofdzakelijk op externe controle: de grensbewaking wordt versterkt en de mogelijkheden voor deportatie worden verruimd⁴. Op het gebied van de grensbewaking wordt de samenwerking tussen de politie en de marine geïntensiveerd om de toegang via de zee te bemoeilijken en mensensmokkel beter te kunnen bestrijden. Ook worden bepaalde mazen in de wet opgeruimd waarvan handig gebruik werd gemaakt om Italië via de zee binnen te komen. Een bekende truc van smokkelaars en immigranten bestond eruit de boot te laten zinken zodra men in Italiaanse territoriale wateren was en over te stappen in een (bijna) zinkende sloep. De marine was dan genoodzaakt de drenkelingen te redden en aan wal te brengen, waardoor hun zaak technisch gezien een ‘deportatie’ werd, in plaats van een ‘border rejection’, waarbij een schip eenvoudig teruggestuurd kan worden. Binnen de deportatieprocedure kregen de ‘drenkelingen’ een paar dagen om op eigen gelegenheid te vertrekken en konden ze niet worden vastgezet, een periode die door velen gebruikt werd om te verdwijnen. De wet probeert dergelijke ‘loopholes’ te bestrijden en staat de politie toe alle personen die tijdens een illegale grensoverschrijding worden opgepakt, vast te houden. Volgens Sciortino heeft Italië met het aannemen van deze wet zijn ‘achterstand’ ten opzichte van de restrictieve wetgeving in de noordelijke EU-landen ruim ingelopen. “Given the enactment of this legislation, Italy will in a decade have made a complete turnaround of its system of immigration control, assuming a position that is at least as restrictive as those of its European partners” (Sciortino 1999: 242)

Er is ook een uitbreiding van rechten voor immigranten in de wet voorzien. Voor het eerst wordt voor legale immigranten de mogelijkheid geschapen een permanente verblijfsvergunning aan te vragen. Pastore (2001) ziet in de invoering hiervan, ondanks de kanttekeningen die hij daar zelf bij maakt⁵, een nieuwe politieke bereidheid om de integratie van buitenlanders in Italië wettelijk te ondersteunen. Dit is inderdaad niet zonder belang, aangezien veel vreemdelingen die via regularisatieprogramma’s zijn gelegaliseerd, kortlopende verblijfsvergunningen hebben. Bij de verlenging van deze vergunningen hebben zij vaak moeite om aan de voorwaarden te voldoen (bijv. omdat ze in de informele economie werken), waardoor ze hun vergunning weer verliezen. “In other words, the conditions of inclusion of legal foreigners into the Italian economy are such as to very often entail swinging between legality and illegality” (Sciortino et al. 2000: 12; zie ook *Migration News* 2000). Ook de wet van 1998 werd begeleid door een amnestieprogramma, dat in 1999 werd verlengd. In eerste instantie ging het om een beperkt aantal beschikbare vergunningen (een soort quotum) dat echter al snel naar een ‘gewone’ amnestie werd uitgebreid. Er werden ruim 250.000 aanvragen voor legalisering gedaan (Sciortino et al. 2000).

7.3 ASIEL IN ITALIË: EEN NIEUW FENOMEEN

Ook asiel is in Italië een betrekkelijk recent fenomeen. Een daadwerkelijk asielbeleid is zelfs nog van recenter datum dan de aandacht voor immigratiebeleid. Italië zag zichzelf na de oorlog als een doorvoerland en niet als een land van vestiging voor asielzoekers (Delle Donne 1997). De weinige wetgeving op het gebied van asiel was formeel zeer liberaal, maar werd in de praktijk nauwelijks uitgewerkt en uitgevoerd. Net als in Duitsland vormt het beladen oorlogsverleden de achtergrond voor de liberale opzet van de Italiaanse grondwet in 1948. De bepaling over het recht op asiel (art. 10.3) is zonder meer ruimhartig te noemen: “Any alien, who in his own country is not allowed to exercise the democratic liberties granted by the Italian Constitution, shall have the right of asylum within the territory of the Republic, according to the conditions established by law” (geciteerd in Vincenzi 2000: 94). Het grondwetsartikel werd echter niet ondersteund door een wettelijk kader en tot voor kort zag de Italiaanse rechter de bepaling dan ook niet als een recht waarop een vluchteling zich kan beroepen. Italië ondertekende wel het verdrag van Genève, maar beperkte de toepasbaarheid ervan tot gebeurtenissen *in Europa voor 1951*⁶. Na de Italiaanse ondertekening en ratificatie van het protocol van New York van 1967, kwam de beperking in de tijd (gebeurtenissen voor 1951) te vervallen. Italië handhaafde echter de geografische beperking en nam dus alleen maar asielverzoeken uit Europese landen in overweging (Delle Donne 1997; Hein 1998; Vincenzi 2000).

114

Naast de juridische restricties had het naoorlogse Italië nog een belangrijke reden voor een terughoudend asielbeleid; de economische malaise was enorm en de emigratie van grote aantallen Italiaanse burgers was de orde van de dag. Asiel was voor de Italiaanse autoriteiten voornamelijk een kwestie van tijdelijke opvang en assistentie bij de doormigratie naar klassieke immigratielanden als de Verenigde Staten en Canada. Er kwamen wel asielzoekers naar Italië en zij kregen ook een status toegekend, maar vervolgens gingen zij op in de bestaande stroom van emigranten. Vanaf het einde van de jaren zeventig werd de ‘doorvoer’ van asielzoekers moeilijker. Ook in de klassieke immigratielanden begon de economische situatie te verslechteren en bijgevolg werden de immigratiequota’s verlaagd (Delle Donne 1997). Toch duurde het nog tot 1990 voor het onderwerp asiel in een wet aan bod kwam. In de wet-Martelli werd de geografische beperking tot Europa ingetrokken en werd asielprocedure formeel open gesteld voor vluchtelingen uit de gehele wereld (Vincenzi 2000). Maar ook na de wet-Martelli werd de houding van de overheid sterk gekarakteriseerd door de gedachte van een doorvoerland. Er werd eigenlijk geen wettelijk kader voor economische en sociale integratie ingesteld en zelfs de eerste opvang die er altijd was geweest – in de vorm van vluchtelingenkampen die tevens een soort van emigratiecentra waren – werd begin jaren negentig beëindigd. De opvangcentra die nu nog bestaan, worden beheerd door NGO’s en gefinancierd door de overheid. De algemene hulp en ondersteuning aan asielzoekers is een verantwoordelijkheid van de lokale overheden, maar volgens de UNHCR is er nauwelijks sprake van een georganiseerd systeem van verdeling. Als

gevolg daarvan krijgt een onbekend deel van de asielzoekers geen ondersteuning (UNHCR 2000). Delle Donne (1997) stelt met enig gevoel voor understatement dat “there is a need for a programme of refugee reception and integration into the host society”.

Asiel is in Italië echter nooit een omvangrijke stroom geweest⁷. De belangrijkste reden hiervoor is dat de afwijzingspercentages voor asielaanvragen in Italië (ook in de jaren negentig) erg hoog waren (Papadimitriou and Hamilton 1996; Delle Donne 1997). Volgens Sciortino (1999: 244) variëren de afwijzingspercentages in de jaren negentig ongeveer tussen de 83 en 92 percent. Naast de wet-Martelli zijn met name de Albanese migratiecrisis in 1990/1991 en de druk van de Europese partners op Italië van belang geweest voor de ontwikkeling van het Italiaanse asielbeleid.

Al in 1990 komt een constante, maar in omvang bescheiden, stroom van Albanen naar Italië op gang, die de Italiaanse overheid eerst met een visumbeleid in toom probeert te houden. In 1991 werd de stroom vluchtelingen steeds groter met een piek in maart, toen zich rond de 25.000 Albanen aandienen. Op 7 maart alleen al meldden zich 15.000 mensen in Italië (Hein 1998). Het merendeel van hen vroeg asiel aan en de overheid besluit de stroom via de normale asielprocedures te verwerken. Hoewel het overgrote deel van deze groep uiteindelijk mag blijven, worden van de 18.000 asielaanvragen slechts 614 personen als verdragsvluchteling erkend. In augustus 1991 komt er een tweede grote Albanese exodus op gang; ruim 20.000 Albanen varen Zuid-Italiaanse havens als Bari binnen. Dit keer is de reactie van de overheid snel en geheel anders. De gehele groep, inclusief degenen die asiel hebben aangevraagd en deserteurs uit het Albanese leger en politie, wordt collectief afgewezen en onder het oog van de wereld gedwongen gerepatriëerd door het leger en de marine (Hein 1998: 223). De Albanese crisis, en de internationale kritiek op de gebeurtenissen in Bari, maken de Italiaanse overheid duidelijk dat grensbewaking alleen geen oplossing is voor ongewenste migratie. In de jaren negentig maakt Italië immigratie tot een belangrijk onderdeel van zijn bilaterale en multilaterale buitenlands beleid (Papadimitriou and Hamilton 1996; Hein 1998; Sciortino 1999). Italië zet in de nasleep van de crisis een bilateraal hulpprogramma voor Albanië op (operatie-Pelikaan) en krijgt de EU zo ver dat Albanië ontvanger wordt van een van de grootste hulpprogramma's (Sciortino 1999: 247). Meer in het algemeen gesteld, geldt dat “Italy has been preaching the gospel of ‘burden sharing’ in as many fora as it can influence” (Papadimitriou and Hamilton 1996: 43). Dit betekent dat Italië binnen dergelijke fora veel nadruk legt op brede multilaterale programma's voor landen van herkomst, maar ook binnen de EU hamert op een gelijke behandeling van de problemen aan de oost- en de zuidgrens van de Unie. Tegelijkertijd heeft Italië zijn grensbewaking steeds verder opgevoerd om aan eisen van het verdrag van Schengen te voldoen⁸.

Met de Albanië-crisis van 1991 waren de plotselinge vluchtelingenstromen (*mass influxes*) echter nog niet voorbij. De geografische nabijheid van de Balkan maakte

Italië vanaf 1992 een belangrijk bestemmingsland voor vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië. In 1997 volgde weer een nieuwe instroom uit Albanië, vanwege de daar uitgebroken burgeroorlog, en begin 1999 kwam er een grote vluchtelingenstroom uit Kososvo op gang (Vincenzi 2000). Voor de vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië werd in 1992 een tijdelijke bescherming op basis van de oorlogssituatie in het land van herkomst ingevoerd om de reguliere asielprocedure te ontlasten. Ook voor de vluchtelingenstroom uit Albanië in 1997 werd een tijdelijke beschermingsmaatregel, naar model van die voor de Joegoslaven, ingevoerd. De twee maatregelen verschilden wel op belangrijke punten. De Joegoslaven kregen werkvergunningen en, na het beëindigen van de vijandigheden in Joegoslavië, de mogelijkheid zich te regulariseren. De Albanezen kregen geen werkvergunningen en moesten het land verlaten nadat de anarchie in Albanië was beëindigd; een deel van hen werd uitgezet (Vincenzi 2000). De behoefte aan een permanent instrument voor tijdelijke bescherming van grote groepen vluchtelingen werd wettelijk vastgelegd in de immigratiewet van 1998. Bovendien heeft de regering-Prodi in 1997 voor het eerst een voorstel voor een asielwet ingediend, met als meest opvallende punt het daadwerkelijk activeren van het ruimhartige maar slapende grondwetsartikel over asiel. Het wetsvoorstel werd in december 1999 door de Senaat goedgekeurd, maar lag in februari 2001 nog steeds op goedkeuring van het huis van afgevaardigden te wachten, die inmiddels al drie jaar over het onderwerp debatteert (UNHCR 2001). Italië heeft dus nog steeds geen zelfstandige asielwetgeving en is hiermee in Europa een uitzondering.

7.4 LA FAMILIA ITALIANA: NATIONALITEITSWETGEVING IN ITALIË

Ook de Italiaanse opvattingen over nationaliteitswetgeving zijn doordrongen van het besef een emigratieland te zijn. De enorme omvang van de emigratie, al tijdens de geboorte van de Italiaanse staat in 1870, zorgde ervoor dat de politieke elite naar manieren zocht om de banden met zijn emigranten aan te houden. De nationaliteitswet was hier een middel toe. "It did so on the basis of a 'strong' conception of Italian nationality as a tie sufficiently resilient to survive emigration, even after generations" (Pastore 2001: 96). Het Italiaanse staatsburgerschap werd in 1912 vastgelegd en was een zeer inclusief, maar ook een uiterst formeel, symbolisch en nagenoeg leeg staatsburgerschap. De hoofdcomponent van het staatsburgerschap was dan ook het *ius sanguinis*, maar de voorwaarden voor naturalisatie waren niet erg strikt. De verplichte duur van het verblijf voor naturalisatie lag op vijf jaar en kon zelfs korter zijn in het geval van huwelijk met een Italiaans burger of bewezen diensten aan de Italiaanse staat, zoals militaire dienst (Sciortino 1999). Tot aan 1992 is de wet nauwelijks veranderd – alleen in 1983 werden de belangrijkste elementen van seksediscriminatie uit de wet gehaald. Op het gebied van naturalisatie kreeg de Italiaanse staat in de naoorlogse periode zelfs een soort van internationale reputatie als "a country favouring liberal attitudes toward dual citizenship" (Sciortino 1999: 255).

De algehele herziening van de nationaliteitswet in 1992 betekende een behoorlijke draai in met name de houding van de Italiaanse staat ten opzichte van immigranten. De directe aanleiding voor de herziening was de noodzaak om het grondwettelijke principe van de gelijkheid binnen het gezin in de wet door te voeren. Tegelijkertijd werd de herziening door de politiek enthousiast aangegrepen om de banden met de Italiaanse diaspora te verstevigen (Pastore 2001). Een andere achtergrond bij de wetsherziening was het langzaam doordringende besef een immigratieland te zijn en de publieke verontrusting daarover (Sciortino 1999). De Albanese vluchtelingenstroom lag in 1992 nog vers in het geheugen.

In de eerste plaats betekende de wijziging een versteviging van het *ius sanguinis* in het Italiaanse recht; het recht op de Italiaanse nationaliteit werd uitgebreid naar elk kleinkind van een Italiaans burger, zij het op voorwaarde dat zij drie jaar in Italië hadden gewoond. Binnen de categorie vreemdelingen werd nu bij naturalisatie een onderscheid gemaakt tussen EU-burgers en overige vreemdelingen⁹. De duur van de verblijfseis werd voor EU-burgers verlaagd naar 4 jaar, terwijl deze eis voor vreemdelingen van buiten de EU werd verdubbeld (van vijf naar tien jaar). Voor de in Italië geboren kinderen van immigranten werd de naturalisatieprocedure ook verzaamd. Het meest opvallende aspect van deze nieuwe wet is volgens Pastore (2001: 102) dan ook: “its marked penchant in favour of the Italian émigrés and their descendants abroad, one almost corresponding to a marked (if unpronounced in Parliament) hostility towards the needs and interests of migrants resident in Italy”.

Toch is het opvallend dat de rechtsuitbreidingen voor emigranten eerder symbolisch zijn dan praktisch. Kiesrecht voor Italiaanse emigranten is bijvoorbeeld decennialang in het Parlement bediscussieerd, maar nooit doorgevoerd. In termen van politiek burgerschap zijn deze emigranten volgens Pastore “at best a virtual people”. De sterke uitbreiding van de inclusiviteit van het nationaliteitsrecht heeft wel een onvoorzien bijeffect opgeleverd. In de jaren negentig kwam vanuit Latijns-Amerika, waar de economische vooruitzichten niet optimaal zijn, een retourmigratie van Italiaanse afstammelingen op gang. “These young people, with few if any remaining social and cultural links to Italy, are perceived as difficult to reintegrate into Italian society” (Papademitriou and Hamilton 1996: 51). De parallel met Duitsland, waar het sterk op *ius sanguinis* gebaseerde nationaliteitsrecht een omvangrijke migratie van moeilijk te integreren etnische Duitsers (*Aussiedler* uit Oost-Europa) op gang bracht, is opvallend (zie par. 5.1.3.). Voor immigranten van buiten de Europese Unie daarentegen zijn de ingevoerde beperkingen praktischer en zij worden dus langere tijd buiten de Italiaanse (politieke) gemeenschap gehouden. In Italië is in ieder geval niet gekozen voor nationaliteitswetgeving als middel voor de integratie van deze immigranten (Pastore 2001; Daly and Barot 1999).

7.5 BESLUIT

De Italiaanse immigratiegeschiedenis is kort en volgt bovendien een logica die bij de andere landen in deze studie niet aanwezig is. In tegenstelling tot de noordelijke Europese landen is illegale arbeid in Italië een zeer belangrijk deel van de economie, waar de meeste Italiaanse politici bovendien de vingers niet aan willen branden. Elke wijziging van de immigratiewet is dan ook gepaard gegaan met een amnestieprogramma dat er uiteindelijk op gericht was de formele en informele economie met elkaar in evenwicht te brengen. De geleidelijke stijging van de immigratiecijfers en het groeiende besef bij de Italiaanse elite een immigratieland te zijn, bracht ook Italië langzaam de ontwikkeling van een restrictief immigratiebeleid op gang.

Deze ontwikkeling naar een restrictief immigratiebeleid werd gedurende de jaren negentig enorm versneld door een opeenvolging van massale vluchtelingenstromen waarmee de Italiaanse autoriteiten zich geconfronteerd zagen. De crises in, en vluchtelingen uit, Albanië, Joegoslavië, wederom Albanië en Kosovo maakten de Italianen duidelijk dat zij een lange en zeer poreuze grens met de Balkan delen. Ook mensensmokkelaars ontdekten Italië als ingang naar Europa. Een andere reden voor de versnelling in de beleidsontwikkeling was de Italiaanse wens om tot het verdrag van Schengen toe te treden. De sceptische houding van de noordelijke Schengen-landen ten opzichte van Italië, vanwege de vrees een buitengrens met gaten binnen te halen, dwong Italië zijn grensbewaking en immigratiebeleid aanzienlijk te verscherpen. In zeer korte tijd moest Italië zijn zelfbeeld van emigratieland verlaten en omvormen naar een immigratieland in de restrictieve Noord-Europese traditie.

Ondanks de Europese 'inhaalslag' die Italië in de jaren negentig heeft gemaakt, moet het land nog veel van de consequenties die uit de 'immigratielandstatus' voortvloeien in beleid doorvertalen. Zo is er nog nauwelijks asielwetgeving of een systeem voor de opvang en procedures voor asielzoekers. Bovendien zijn de afwijzingspercentages voor asiel zeer hoog, waardoor de illegale route ook voor bonafide asielzoekers aantrekkelijker is. Er is geen noemenswaardig integratiebeleid en de verblijfsstatus van veel legale migranten is, ondanks een recente verbetering van de rechtspositie, in vergelijking met noordelijke EU-landen betrekkelijk zwak. De wijziging van de nationaliteitswet in 1992, tegen de achtergrond van de exodus uit Albanië, waarin de voorwaarden voor naturalisatie voor vreemdelingen van buiten de EU werden verzwakt, wijst er op dat Italië net als de meeste Europese staten vooralsnog een 'reluctant country of immigration' is.

NOTEN

- 1 Tijdens de recessie die in 1964 inzette, sloegen de drie grootste vakbonden de handen ineen om de stakingsdruk op de grote industrieën te verhogen. In het 'topjaar' 1969 gingen door meer dan 4000 stakingen maar liefst 300 miljoen werkuren verloren. Sindsdien zijn in de formele economie het salaris en de arbeidsvoorwaarden van door vakbonden afgesloten contracten sterk verbeterd en is de werving voor grote bedrijven sterk gereguleerd en bij de overheid ondergebracht (Calavita 1994: 308-9).
- 2 De wet introduceerde wel een systeem van jaarlijkse plafonds voor buitenlandse werknemers, te bepalen op basis van de situatie op de arbeidsmarkt, maar het systeem faalde. De plafonds werden of op nul gezet (de eerste jaren), of niet uitgegeven (1994) of bevestigden gewoonweg de instroom van dat jaar (zo werd het plafond voor 1995, eind september 1995 vastgesteld (Sciortino 1999: 243).
- 3 Toen in 1998 de coalitie van Romano Prodi viel, koos President Scalfaro voor dezelfde strategie en schoof, met succes, Massimo D'Alema naar voren als premier.
- 4 Deportatie wordt in Italië gedurende de jaren negentig inderdaad steeds vaker toegepast. De aantallen stijgen van 2, 776 personen in 1990 naar meer dan 12.000 in 1999. De problemen rondom deportatie, zoals identificatie, de samenwerking met de landen van herkomst en de hoge kosten, blijven uiteraard onverminderd bestaan (Sciortino et al. 2000).
- 5 In de eerste plaats kan de vergunning worden ingetrokken 'in certain, rather vague situations', hetgeen de status zijn zekerheid ontnemt en in de tweede plaats zijn de aan de vergunning gekoppelde rechten beperkt en zeer strikt omschreven (Pastore 2001: 108).
- 6 Artikel 1B van het vluchtelingenverdrag bepaalt namelijk dat landen die partij worden bij het verdrag de werking ervan (optioneel) kunnen beperken tot vluchtelingen uit Europa (Spijkerboer 2000).
- 7 Gedurende de jaren negentig fluctueert het aantal asielaanvragen tussen de 1000 en 7000 aanvragen per jaar. De enige uitzondering is 1991 met ruim 26.000 aanvragen vanwege de Albanië crisis (UNHCR 1999).
- 8 Italië tekende de conventie in 1990. De volledige integratie van Italië in het Schengen-systeem kwam pas in 1997 en werd onder meer vertraagd, doordat het parlement jarenlang niet in staat bleek bepaalde wetten door te stemmen die nodig waren om aan de formele criteria te voldoen (Sciortino 1999) en door de terughoudendheid van de Schengen-landen (zie WRR 2001: 200).
- 9 Volgens Petrillo (1999: 249) wordt het lidmaatschap van de EU in Italië, zowel door het publiek als de media, gezien als een vorm van morele superioriteit. Naar aanleiding van het onderscheid in de nationaliteitswet van 1992 kwam al snel het woord 'extracommunitarian' in zwang. Hoewel het formeel niet meer dan 'van buiten de EU' betekent, verschoof de betekenis al snel naar 'immigrant uit een arm land'.

8 CONCLUSIE

8.1 INLEIDING

De grote lijnen van de Europese naoorlogse geschiedenis zijn goed terug te zien in de voorgaande hoofdstukken over het immigratie- en integratiebeleid van de beschreven landen. De nasleep van de Tweede Wereldoorlog, het ontstaan en het einde van de Koude Oorlog, dekolonisatie en de afkalvende machtsstatus van Europese landen en het proces van Europeanisering hebben onmiskenbaar ook effect op immigratie en integratie gehad. De beschrijvende hoofdstukken over de ontwikkeling van Europese regelgeving op het gebied van immigratie, asiel en integratie en de ontwikkeling van het nationale beleid van de verschillende landen vormen het empirische deel van deze studie. Deze hoofdstukken geven een beeld van de manier waarop de besproken landen politiek en beleidsmatig met immigratie en integratie zijn omgegaan. Deze hoofdstukken vormen daarmee een antwoord op de eerste twee onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1.

Deze empirische schets van de ontwikkeling van immigratie na 1945 en de politieke, sociale en beleidsmatige reactie van de verschillende landen van ontvangst, vormen de basis voor een vergelijking van de landen op hoofdlijnen. De achterliggende vragen bij de vergelijking hebben betrekking op de beleidsautonomie van de natiestaat ten opzichte van een ontwikkeling van internationalisering of zelfs globalisering. Ook de beleidsautonomie van de staat ten opzichte van internationale organisaties en samenwerkingsverbanden als de EU speelt hierbij een rol. In het theoretisch debat over immigratie en integratie staat de spanning tussen nationale soevereiniteit en globalisering centraal. Met name globalisten zien de rol van de staat afnemen ten gunste van internationale normen vastgelegd in verdragen en instituties. Het perspectief van convergentie van beleid speelt hierbij een belangrijke rol. Als internationale ontwikkelingen nationale staten op dezelfde manier raken en dwingend in karakter zijn, is de kans groot dat het beleid van deze natiestaaten zal convergeren. Ook de ontwikkeling van beleid en regelgeving in een internationale organisatie als de EU kan een convergerende werking hebben op nationaal beleid. De invloed van de EU zal zich vooralsnog met name op het gebied van immigratie en asiel doen voelen.

De antwoorden op de vraag naar de beleidsautonomie van de staat en de vraag naar de convergentie van het beleid – de vragen 3 en 4 uit hoofdstuk 1 – worden in dit hoofdstuk gezocht. Om antwoorden te kunnen formuleren, is het zinvol een aantal onderdelen van het beleid (grofweg) van elkaar te onderscheiden. Binnen het immigratiebeleid ligt het voor de hand om, waar mogelijk, primaire migratie, volgmigratie (gezinshereniging en gezinsvorming) en asielmigratie van elkaar te onderscheiden. Binnen het integratiebeleid wordt gekeken naar de formeel juridische integratie (in het bijzonder het nationaliteitsrecht en de (on)mogelijkheden voor naturalisatie) en de mate waarin een specifiek integratie-/minderhedenbeleid wordt gevoerd.

De vergelijking wordt beoordeeld in het licht van de theorieën die in het tweede hoofdstuk zijn uiteengezet. In essentie staan in het theoretische debat over immigratie en burgerschap twee visies tegenover elkaar: diegenen die internationalisering/globalisering als drijvende kracht centraal stellen en diegenen die de nationale staat centraal stellen. Op het gebied van immigratie en immigratiebeleid stellen 'globalisten' als Sassen en Soysal dat internationale ontwikkelingen de soevereiniteit van de natiestaat ondergraven. Soysal legt hierbij de nadruk op de ontwikkeling van een internationaal mensenrechtenregime, dat staten beperkt in hun mogelijkheden migranten te weren. Sassen benadrukt de ontwikkeling van de internationale economie en de toegenomen vrijheid en omloopsnelheid van goederen, ideeën en geld en stelt dat het vrij verkeer van personen op de lange termijn niet te voorkomen is. Joppke stelt hier de hypothese van de 'self limited sovereignty' tegenover. In deze visie wordt de beperking op het handelend vermogen van de staat niet als een externe, internationale ontwikkeling gezien, maar als een interne rem. De discretionaire bevoegdheid van de staat wordt beperkt doordat de rechter, meestal op basis van constitutionele waarden, de rechten van migranten in bescherming neemt. Het handelend vermogen van de staat kan in deze hypothese dus wel onder druk komen te staan, maar deze druk komt van binnen de soevereine staat en is niet het gevolg van een externe ontwikkeling van globalisering.

Een tweede idee, beredeneerd vanuit globalisering, is Soysals concept van het 'postnationale' burgerschap. Dit concept is gebaseerd op de waarneming dat migranten in westerse samenlevingen veel rechten hebben verworven zonder staatsburger te zijn. Hammar noemt dit fenomeen *denizenship*. Soysal ziet hierin een ontkoppeling tussen het hebben van rechten in een samenleving en het verlenen van die rechten door de staat. De rechten van individuen zijn in haar ogen in toenemende mate het gevolg van internationale rechtsregels die deze rechten aan personen binnen staten toekennen. Als gevolg van deze internationale invloed staat de natiestaat, als traditionele verlener van rechten, onder druk. Hiertegenover staat, wederom, het idee van de 'self limited sovereignty'. Het is de nationale rechter die op basis van constitutionele normen de rechten van de migrant uitbreidt, soms tegen de wil van de wetgever in. Het feit dat een migrant legaal in een land verblijft, beperkt de mogelijkheden van de staat om zich van deze migrant te ontdoen, aangezien hij rechten heeft en deze vaak verdedigd ziet door de rechterlijke macht. Een langdurig verblijf en de ontwikkeling van rechten kunnen uiteindelijk ook een 'recht' op toetreding tot de natiestaat inhouden. Faist spreekt van een toenemend belang van wat hij het *ius domicili* noemt, dat een recht op naturalisatie geeft op basis van formele kenmerken en vereisten. Het ontstaan van grote groepen *denizens* en de toenemende rechten van deze groep in westerse samenlevingen, roept inderdaad de vraag op hoe natiestaten met deze situatie omgaan. Soysal ziet de groep *denizens* alleen maar groeien en ziet door internationale druk een nieuwe norm van 'postnationaal' burgerschap ontstaan. Freeman stelt zich hiertegenover en stelt dat het gaat om een historische anomalie die uiteindelijk in de nationale staat opgenomen zal worden.

Dit hoofdstuk is gestructureerd aan de hand van een lijn van toenemende convergentie. Dit betekent dat hieronder eerst op de integratieregimes wordt ingegaan. In het integratiebeleid is gebleken dat nationale tradities zich het sterkst laten voelen. Hoewel de problemen met de integratie van migranten vaak sterk op elkaar lijken (werkloosheid, concentratie in slechte wijken, onderwijsproblemen en discriminatie), verschillen de beleidsstrategieën per land sterk. In het geval van immigratie lijken de landen in hun globale beleidsreactie al meer op elkaar. In reactie op de oliecrisis of in het geval van het Verenigd Koninkrijk al eerder, zetten de verschillende landen in op een stop, of in ieder geval een beperking, van de immigratiestroom. Ook bij de volgmigratie wordt de logica van restrictie zoveel mogelijk gehanteerd. Op de nagestreefde doeleinden ontstaat dus een vorm van convergentie. De asielmigratie wordt in essentie, nadat de aantallen in de jaren tachtig sterk oplopen, door dezelfde bril gezien. Bij deze vorm van migratie vinden de Europese landen elkaar echter in hun gedeelde wens tot restrictie en leidt dit tot afspraken en instellingen op een Europees niveau. Niet alleen de doelstellingen en reacties zijn convergent maar door een steeds intensievere internationale samenwerking ontstaat er ook een toenemende uniformering van het beleid.

8.2 ONTWIKKELINGEN IN DE INTEGRATIeregimes

Bij het integratie- of minderhedenbeleid lopen de onderzochte landen veel sterker uiteen dan bij het immigratiebeleid. Eén verklaring hiervoor is dat integratie veel minder dan immigratie een internationaal fenomeen is dat zich ongevraagd aan kan dienen. Hiermee is het integratiebeleid tot op zekere hoogte gevoeliger voor nationale tradities dan het immigratiebeleid. Voor een belangrijk deel wordt dat zichtbaar in de manier waarop elk land zijn nationale gemeenschap formeel afbakent via het nationaliteitsrecht. Opvattingen over wie tot de formeel-juridische gemeenschap behoort en de mate van openheid van die gemeenschap voor buitenstaanders, zijn ook van invloed op de perceptie van de 'culturele' gemeenschap. De vraag wie tot de natie behoort en wie (en hoe) toegang tot de natie krijgt, wordt formeel in het nationaliteitsrecht beantwoord, maar tevens uitgedragen in een (al dan niet aanwezig) 'integratieconcept'.

123

Nationaliteitsrecht en burgerschap

Op het gebied van nationaliteitswetgeving lopen de hier onderzochte landen sterk uiteen; nationale tradities laten zich sterk gelden. Dat geldt niet alleen voor de manier waarop procedures worden vormgegeven, maar ook voor de mate waarin het nationaliteitsrecht een issue is. De 'gevoeligheid' van het nationaliteitsvraagstuk komt bovendien duidelijk naar voren in de manier waarop landen omgaan met dubbele nationaliteiten.

Met uitzondering van Italië geldt over de gehele lijn dat migranten in de loop der jaren, los van het staatsburgerschap, een betrekkelijk stevige rechtspositie (in de zin van een sterke verblijfsvergunning en toegang tot sociale rechten) hebben

verworven. Het verwerven van rechten kwam langzaam op gang, vaak pas na het besef dat immigranten zouden blijven, maar heeft voor een rechtspositie gezorgd die in de literatuur wordt aangeduid als *denizenship*. Het verwerven van rechten ging soms met sterke strijd gepaard, zoals in Frankrijk, en werd soms meer door de rechter afgedwongen, zoals in Duitsland. Het Verenigd Koninkrijk en Italië zijn op dit proces, om tegengestelde redenen, uitzonderingen. In het Verenigd Koninkrijk is de rechtspositie van het merendeel van de migranten maximaal, aangezien zij staatsburger zijn. In Italië daarentegen is de rechtspositie van legale migranten betrekkelijk zwak, gezien de vaak beperkte geldigheid van de verblijfsvergunningen en de relatief grote afhankelijk van de informele arbeidsmarkt. De beperkte versteviging van de verblijfsvergunning in 1998 is wellicht voorzichtig bewijs van een betere rechtspositie voor legale vreemdelingen in Italië.

Als het om het staatsburgerschap gaat, is het moeilijk een duidelijke lijn door de opstelling van overheden te trekken. Het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld heeft zijn 'nationaliteitswet' drastisch ingeperkt, maar deed dit in de eerste plaats vanwege overwegingen op het gebied van immigratie. Toen de nationaliteitswet dan toch aangepast moest worden, om te voorkomen dat de vele miljoenen 'subjects of the crown' naar de Britse eilanden kwamen, probeerde men een 'echte' Britse nationaliteit in te voeren en bijgevolg een Britse natie te creëren. Dit werd een vrij rommelig en langdurig proces, omdat men slechts aarzelend afstand deed van het Britse 'empire'. Toen deze keuze eenmaal was gemaakt, moest men bovendien de Britse emigranten die zich in de (old) Commonwealth hadden gevestigd, nog op de een of andere manier voor de Britse natie zien te behouden. Zo bezien is het geen wonder dat het begrip ras een belangrijke rol is gaan spelen in het Britse beleid. Nadat in 1981 de Britse nationaliteit werd ingevoerd, was het nationaliteitsrecht eigenlijk in het geheel geen issue meer. Het vraagstuk van de dubbele nationaliteiten, dat de gemoederen in Duitsland zo bezig heeft gehouden, is in het Britse nationaliteitsrecht volkomen onbelangrijk.

Frankrijk neemt een positie in tussen het Verenigd Koninkrijk (koloniale migratie en dus veelal immigranten met volledige burgerschapsrechten) en Duitsland waar de primaire migratie bestond uit vreemdelingen zonder enige koloniale band en burgerschapsrechten. Frankrijk kent zowel koloniale migratie (met als belangrijkste land Algerije, dat niet eens een kolonie maar een deel van Frankrijk was) als arbeidsmigratie uit verschillende wervingslanden. In Frankrijk is het burgerschap, ook in de formele zin van de nationaliteit, een centrale waarde in de republikeinse traditie. De Franse nationaliteit staat centraal in het Frans 'zijn' en is bovendien historisch gezien een belangrijk middel geweest om immigranten tot nieuwe burgers om te vormen. Het Franse staatsburgerschap is dan ook altijd zeer inclusief geweest; de drempel voor naturalisatie is laag en het sterke *ius soli*-component zorgt voor de opname van de kinderen van migranten in de Franse natie. In de naoorlogse periode kwam de inclusiviteit van het Franse nationaliteitsrecht echter onder druk te staan. De toenemende populariteit van extreemrechts, en de druk die dat op de gewone rechtse partijen gaf, en de ambivalente positie van

(groepen) tweede generatie Algerijnen die min of meer tegen hun wil in Fransman waren geworden, veroorzaakten een heroverweging. De sterk inclusieve aard van het Franse nationaliteitsrecht is in de jaren negentig afgezwakt, door een wilsverklaring in te voeren voor de tweede generatie, en daarna weer iets versterkt door de wilsverklaring om te zetten in een optionele weigering van de Franse nationaliteit. De pure werking van het *ius soli* is dus beperkter gemaakt, waardoor Frankrijk iets opschoof naar Duitsland, zijn klassieke tegenpool in het Europese nationaliteitsrecht.

Duitsland heeft het sterkst vastgehouden aan een etnische opvatting van de Duitse natie en bijgevolg zijn nationaliteitsrecht sterk gebaseerd op het *ius sanguinis*. Door de historische connectie tussen het nationaliteitsrecht en de etnische Duitsers die achter het ijzeren gordijn waren verdwenen, zat er, zeker tot het vallen de Berlijnse muur, nauwelijks beweging in het nationaliteitsrecht. Door de *völkische* opvatting van nationaliteit ontstond een groot contrast tussen bijvoorbeeld de Turken, die tot in oneindige generaties vreemdeling blijven als ze niet naturaliseren, en de etnische *Aussiedler*, die praktisch gezien vaak ver van de Duitse taal en gemeenschap afstonden, maar automatisch staatsburger zijn. Pas na de Duitse hereniging, als de belangrijkste reden voor de etnische Duitse nationaliteit 'vervalt', wordt het argument dat het op de lange duur ongunstig is een (grote en snel groeiende) groep buiten de nationale gemeenschap te houden, breder gedragen. In 1993 maakte Duitsland naturalisatie een recht van de vreemdeling in plaats van een gunst van de overheid. In de terminologie van Faist (2000) ontstond zo ook in Duitsland een *ius domicili*. Met de introductie van een (voorwaardelijk) element van *ius soli* in de Duitse wetgeving in 2000 is Duitsland meer naar de Europese norm van een menging van *ius soli* en *ius sanguinis* opgeschoven. Dat het onderwerp nationale identiteit echter hoog op de Duitse agenda blijft staan, blijkt wel uit de felheid waarmee sommige partijen het fenomeen van de dubbele nationaliteiten tegemoet treden (ook de mate waarin de bevolking, blijkens de handtekeningenactie in 2000, die mening deelt, is opvallend). Ondanks verschillen in de uitvoering tussen *Länder*, en een opvallende ruimte tussen theorie en praktijk waar het gaat om dubbele nationaliteiten, is het formele verzet tegen dit fenomeen een onderscheidend kenmerk. Deze vorm van 'etnische exclusiviteit' van het staatsburgerschap zien we ook terug in de recente wijziging van de Italiaanse nationaliteitswet. De herziening van de nationaliteitswet in 1992, heeft de werking van *ius sanguinis* in het Italiaanse nationaliteitsrecht alleen maar versterkt en tegelijkertijd de drempels voor naturalisatie voor vreemdelingen van buiten de EU verhoogd. Italië is gedurende zijn bestaan altijd een emigratieland geweest en moet nu wennen aan een status als immigratieland. Italië heeft de status van immigratieland gezocht noch gewenst, iets wat tot uitdrukking komt in de defensieve wijziging van de nationaliteitswet ten opzichte van immigranten. Hierin is uiteraard een parallel te vinden met Duitsland (m.n. voor 1990). Het verzet tegen het adagium 'immigratieland' en het verlangen een band in stand te houden met etnische Duitsers over de landsgrenzen heen, lag ook daar aan de basis van een defensieve nationaliteitswetgeving ten opzichte van vreemdelingen. Een belangrijk

verschil met Duitsland is weer het geringe belang dat de Italiaanse overheid hecht aan het ontstaan van dubbele nationaliteiten.

Al met al geven de verschillende ontwikkelingen op het gebied van nationaliteitswetgeving geen eenduidig beeld. Nationaliteit en nationale identiteit hebben de verhoudingen tussen de staat en de legale vreemdelingen in elk van de besproken landen opgeschud, maar de ontwikkelingen gaan verschillende kanten uit. Het intrekken van de koloniale 'privileges' in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk wijzen in de richting van een normalisering van het nationaliteitsrecht in die landen. Als er iets van een convergentie waarneembaar is, gaat die in de richting van een nationaliteitsrecht gebaseerd op *ius sanguinis* maar aangevuld met een belangrijke component *ius soli*, om te voorkomen dat minderheden op de lange duur buiten de gemeenschap komen te staan. Een grote minderheid die generaties lang buiten de natie staat, kan voor een land op de lange duur niet gezond zijn. De meeste landen hebben naturalisatie gaandeweg makkelijker gemaakt voor de eerste generatie, met name de formalisering van de vereisten voor naturalisatie in Duitsland (in 1993) valt hierbij op. Italië valt in deze studie op vanwege het feit dat dit land een tegengestelde beweging maakt. De Italiaanse overheid heeft juist de *ius-sanguinis*-component van haar wetgeving versterkt en bovendien de drempels voor naturalisatie verhoogd. Volgens Hansen en Weil (2001) past de 'tegengestelde' beweging van Italië echter weer wel in een patroon van convergentie tussen de 'nieuwe' immigratielanden in Zuid-Europa (met uitzondering van Spanje).

126

Bezien vanuit het theoretisch kader valt de beweging naar een inclusievere vorm van het nationaliteitsrecht op als een ontkenning van het ontstaan van een post-nationaal burgerschap van Soysal. In plaats van het *denizenship* als een gegeven te erkennen, hebben overheden, en zelfs de Duitse overheid, ervoor gekozen migranten naar de natie toe te trekken. De overheden willen geen permanente vorm van semi-burgerschap en sturen aan op een oplossing binnen het kader van de nationale staat, door de drempels voor naturalisatie te verlagen en het nationaliteitsrecht voor de tweede generatie inclusief te maken of te houden. Joppke (1999: 274) vat de ontwikkeling kernachtig samen: "As a generations-spanning phenomenon, non-citizen membership is not celebrated; it is detested." De ontwikkeling in het Duitse nationaliteitsrecht in de jaren negentig geeft de mogelijke stappen in dit proces mooi aan. Van een volledig bloedrecht en een discretionaire toewijzing van naturalisatie op basis van culturele 'inburgering', verschoof men naar een recht op naturalisatie op basis van formeel omschreven kenmerken (wat Faist het *ius domicili* noemt). De volgende stap is de 'zekerheid' van opname van de volgende generaties in de natiestaat door het invoeren van een element van *ius soli* in de wet, hetgeen wijst op een oplossing binnen de kaders van de nationale staat, zoals in de visie van Freeman (zie ook Hansen 1998).

Deze juridische toenadering tot gevestigde migranten gaat gepaard met een vaak nog moeizame culturele toenadering. Het culturele zelfbeeld van de natie blijft in de regel een gevoelig thema. Het openstellen van het staatsburgerschap moet in de

ogen van de staat vaak gepaard gaan met een aanpassing van immigranten aan de culturele gemeenschap van de ontvangende samenleving, terwijl het (symbolisch) vasthouden van de cultuur van herkomst in deze tijd van transnationalisme en internationale communicatie eenvoudiger is dan ooit. Deze dubbele oriëntatie van immigranten is voor veel overheden politiek gevoelig, maar is tevens als een nieuwe realiteit te beschouwen, die ook in Europa in toenemende mate tot uiting komt in het hebben van dubbele nationaliteiten. Er lijkt dus iets te ontstaan dat Faist transnationaal burgerschap noemt (niet te verwarren met Soysals postnationaal burgerschap), waarbij mensen een zekere mate van betrokkenheid of zelfs participatie hebben in twee samenlevingen. Deze vorm van dubbele loyaliteit hoeft de integratie van betrokkenen geenszins in de weg te staan; culturele assimilatie vindt dan echter niet plaats.

Integratie- of minderhedenbeleid

De mate waarin de besproken landen zoiets als een 'integratieconcept' hanteren en de omvang van publieke investeringen in de integratie van migranten variëren sterk. Ook hier is diversificatie als gevolg nationale tradities dominant. Zowel in Duitsland als in Frankrijk werd de houding van de overheid ten aanzien van de integratie van migranten aanvankelijk gekenmerkt door afzijdigheid. De overheid ging uit van een tijdelijke arbeidsmigratie en deed slechts het hoogst noodzakelijke. Het gat dat hierdoor viel, werd opgevuld door vakbonden en kerken, die de eerste opvang en begeleiding van migranten op zich namen. In Frankrijk leidde dit min of meer tot een 'industriële integratie' van de eerste generatie; in Duitsland werden de belangen van migranten ingekapseld in die van de vakbond en de verschillende kerkelijke instellingen. Ook in het Verenigd Koninkrijk hield de overheid zich in eerste instantie afzijdig. Pas toen de problemen van immigranten – zeer slechte huisvesting en hoge werkloosheid – zichtbaar werden en bovendien een onverholven vreemdelingenhaat de kop opstak onder de Britse bevolking, kwam de overheid met maatregelen. Italië heeft, ook gezien de nog beperkte duur van zijn 'immigratiestatus', geen noemenswaardig integratiebeleid ontwikkeld (zie ook Brochmann 1999).

In termen van het integratieconcept lijken Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk nog het meest op elkaar. Beide landen zijn in hun beleid grotendeels uitgegaan van de gelijkheid tussen burgers/ingezetenen, maar hebben tevens in zekere mate geëxperimenteerd met een 'multicultureel' beleid. Hierbij moet wel gezegd worden dat Frankrijk haar migranten lange tijd een aantal fundamentele rechten heeft ontzegd. Het uitgangspunt van de gelijkheid tussen meerderheid en minderheden kan niet worden losgezien van de burgerschapsopvatting in deze landen. In het Verenigd Koninkrijk ging het grotendeels om staatsburgers en in Frankrijk, het land dat de gelijkheid tussen burgers zo'n beetje heeft uitgevonden, is het beleid in essentie gericht op assimilatie in de Franse natie en staat. Landen met een dergelijke burgerschapstraditie zijn wellicht meer geneigd de nadruk te leggen, en daar dwingender in te zijn, op de overeenkomsten. Landen als Duitsland en Italië, die meer neigen naar een etnische of culturele opvatting van de natie, kunnen (en

willen) in het beleid minder uitgaan van gelijkheid tussen burgers. Het verschil dat de Duitse overheid maakte tussen *Ausländer* en (de etnisch Duitse) *Aussiedler* is illustratief.

Deze formele of meer theoretische grondslag onder het overheidsbeleid, zegt echter nog weinig over de integratie van minderheden in de praktijk, de houding van de ontvangende samenleving en de verschillende beleidslijnen die zijn ingezet. Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk vinden elkaar op een tijdelijke 'flirt' met een meer activistisch multiculturalisme. Hiernaast kent het Verenigd Koninkrijk nog een meer pragmatisch, en vaak in de wet vastgelegd, multiculturalisme. Het is ook niet geheel toevallig dat deze multiculturele periodes onder het bewind van linkse partijen plaatsvonden. Ook in Duitsland bevinden de grootste pleitbezorgers van de multiculturele samenleving zich links van het politieke midden. In zowel het Verenigd Koninkrijk als Frankrijk was de periode het stimuleren en faciliteren van een multiculturele samenleving beperkt in duur en werden de maatregelen daarna weer afgebouwd ten gunste van een meer algemeen achterstandsbeleid.

In Duitsland heeft zich eigenlijk nooit een echt integratieconcept ontwikkeld. Er is nauwelijks specifiek beleid voor minderheden, de *Ausländerbeauftragte* is een betrekkelijk zwak instituut en er is zelfs nauwelijks een antidiscriminatiebeleid ontwikkeld. In Frankrijk is het integratieconcept in essentie trouw gebleven aan het assimilatieconcept, maar er zijn wel meer elementen aan toegevoegd die wijzen op een bijzondere aandacht voor migranten. Hierbij valt te denken aan het vele beleid dat op de *banlieus* wordt losgelaten dat, hoewel formeel gezien algemeen beleid, vaak gericht is op specifieke problemen met minderheden. Het Verenigd Koninkrijk koppelt een pragmatisch (en juridisch) multiculturalisme aan een bijzondere vorm van integratiebeleid dat volledig op de norm van antidiscriminatie is gestoeld. Het formele uitgangspunt blijft de fundamentele gelijkheid tussen burgers, het betrekkelijk unieke *Race Relations* beleid is erop gericht deze gelijkheid ook in de praktijk tot stand te brengen door racisme aan te pakken en strafrechtelijk vervolgbaar te maken.

Het is moeilijk te zeggen in hoeverre het gevoerde beleid effect heeft op de (zichtbaarheid van de) culturele eigenheid van migrantengroepen. De verwachting dat een multicultureel beleid meer mogelijkheden voor het behoud van een eigen culturele identiteit zou geven, zoals Joppke en Faist beweren, lijkt niet heel duidelijk naar voren te komen. Hoewel het op basis van deze studie niet definitief vast te stellen is, lijkt de mate waarin verschillende groepen hun eigen identiteit kunnen behouden niet heel sterk af te hangen van het integratieconcept van de ontvangende samenleving. Zowel onder de Franse assimilatie, het Duitse 'laissez faire, laissez passer' en het Engelse gelijkheidsbeginsel ontstaan eigen organisaties en belangen en blijven culturele identiteiten tot op zekere hoogte bestaan. Hierbij kan wel aangemerkt worden dat de mogelijkheid van politieke participatie, door staatsburgerschap, de zichtbaarheid van migranten(groepen) kan verhogen en ze tevens

in het politieke stelsel opneemt, zoals de voorbeelden van Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk duidelijk maken.

8.3 ONTWIKKELINGEN IN DE IMMIGRATIEREGIMES

Bij immigratie is er sprake van een geleidelijk toenemende convergentie, die mede wordt bepaald door het type migratie. Bij de primaire migratie en volgmigratie is een tendens voor convergentie in het beleidsdoel van de beperking van migratie al aanwezig. Deze wordt veel sterker gevoeld als de asielmigratie vanaf het midden van de jaren tachtig in belang toeneemt. Asielmigratie is onvoorspelbaar en leidt tot het beeld dat de overheid haar grip op de immigratie verloren heeft. Ook hier is er sprake van een convergentie op de hoofdlijn van het weren van migranten. Anders dan bij de twee andere migratietypen hebben de Europese staten hun oplossingen in het asielbeleid meer op het bovennationale niveau gezocht; eerst door elkaars beleid te volgen, en waar opportuun over te nemen, en later door meer formele beleidsafstemming op basis van gedeelde belangen. Met de toenemende europeanisering van dit beleid wordt niet alleen de convergentie op het punt van het weren en beperken van de asielstroom duidelijker, tevens ontstaat er langzaamaan een steeds dwingender bovennationaal kader voor dit beleidsterrein

Primaire migratie

Bij het immigratiebeleid wordt de vergelijkbaarheid tussen de landen bemoeilijkt door het feit dat de naoorlogse immigratie vaak verschillende historische wortels heeft. Specifieke achtergronden en keuzes die in het verleden zijn gemaakt, hebben de omvang en de diversiteit van de migrantenpopulatie in de besproken landen een verschillend gezicht gegeven. Zo vinden Frankrijk en Duitsland elkaar op het gegeven dat beide landen grote hoeveelheden buitenlandse werknemers hebben geïmporteerd ten tijde van wederopbouw en economische groei. Het Verenigd Koninkrijk daarentegen ontwikkelde na de Tweede Wereldoorlog een immigratiebeleid dat zich niet richtte op arbeidsmigranten, maar op het tegengaan van migratie van onderdanen van het Britse rijk/Gemenebest, een koloniale erfenis die het land weer deelt met Frankrijk. De recente Italiaanse immigratiegeschiedenis bestaat weliswaar goeddeels uit arbeidsmigranten, maar heeft vanwege de sterke scheiding tussen de formele en informele economie toch weer een andere aanleiding en achtergrond.

Ondanks deze verschillen in achtergrond is de beleidsreactie op primaire migratie in deze landen betrekkelijk uniform. Het beleid heeft zich in hoofdzaak gericht op het beteugelen van immigratie, nadat deze haar economisch nut had gediend. Met name in de arbeidsimporterende landen (Frankrijk en Duitsland) is de economische crisis die begin jaren zeventig inzet het keerpunt. Voor het Verenigd Koninkrijk lag dit punt al eerder, maar daar ging het om spontane migratie uit de koloniën. Het recht op migratie van deze 'subjects of the empire' werd in theorie onderschreven, maar in de praktijk bij voorkeur ingeperkt, omdat het praktisch

gezien een vrije arbeidsmigratie betrof. Het Verenigd Koninkrijk heeft zich in bochten gewrongen om deze migratiestroom in te dammen en tegelijkertijd de geest van het 'empire' in stand te houden. Italië neemt als laatkomer een aparte positie in. De (illegale) migratie naar Italië is onmiskenbaar arbeidsmigratie, maar speelt zich sterk buiten het zicht van de overheid af. Bovendien kan de Italiaanse economie, die sterk op de informele arbeidsmarkt leunt, in essentie niet zonder deze migranten. De sterke ontwikkeling naar een restrictief beleid is waarschijnlijk niet vanuit de arbeidsmarkt beredeneerd, maar moet voor een groot deel worden toegeschreven aan de Italiaanse wens tot het verdrag van Schengen toe te treden.

De beleidsreactie van deze landen kenmerkt zich door een beperking van (arbeids) migratie uit niet-westerse landen na de economische recessies van de jaren zeventig, gevolgd door de ontwikkeling en het in stand houden van een restrictief beleid. Restrictie is hier duidelijk het punt van convergentie. Het stopzetten van de primaire migratie is bovendien een klassieke illustratie van de ongehinderde besluitvorming van soevereine staten. Hierbij kan nog wel worden aangemerkt dat het restrictieve beleid sterk gericht is op het creëren van een beeld naar buiten toe. Als landen een economische behoefte aan migranten hebben, worden toch wel mogelijkheden gecreëerd hen te werven. Dit geldt voor (de internationale competitie om) arbeid van hoog opgeleiden, maar ook voor laag opgeleide arbeidsmigratie. Het laatste komt voor in gereguleerde vorm, zoals de 'nieuwe' vormen van gastarbeid in Duitsland maar ook in Frankrijk, of in ongereguleerde vorm, zoals de voortdurende behoefte van de Italiaanse economie aan illegale arbeid (die, zo je wilt, wel gereguleerd is in de vorm van de periodieke amnestieën).

Volgmigratie (gezinshereniging en gezinsvorming)

Gezinshereniging en gezinsvorming namen in belang sterk toe nadat de wervingsstop was afgekondigd (Frankrijk en Duitsland) of nadat de primaire koloniale migratie in het Verenigd Koninkrijk was 'geblokkeerd'. Wederom vormt de laatkomer Italië een uitzondering. In het Verenigd Koninkrijk, Duitsland en Frankrijk was de reactie op de volgmigratie in essentie hetzelfde. Nadat de overheid een slot op primaire migratie had gezet, ging de immigratie als gevolg van volmigratie 'gewoon' door; het kanaal van de volgmigratie moest dus ook op slot. In eerste instantie werd over de gehele linie van gezinshereniging en gezinsvorming geprobeerd een restrictief beleid te voeren. Veel van de eerste regelingen werden echter, niet zelden onder invloed van internationale verplichtingen en onder druk van de rechterlijke macht, weer ingetrokken.

In Duitsland en in mindere mate in het Verenigd Koninkrijk ontstond bovendien een onderscheid tussen gezinshereniging en gezinsvorming. In deze landen werd voor de eerste categorie wel een soort van verantwoordelijkheid gevoeld en genomen (deze waren immers zelf geworven dan wel als 'staatsburgers' naar het Verenigd Koninkrijk gekomen). Voor de gezinsvormers was de sympathie lager en werd veel meer met restrictief beleid geëxperimenteerd. Het Verenigd Koninkrijk zag de mannelijke huwelijksmigratie als een verkapt vorm van arbeidsmigratie en

nam vergaande maatregelen deze migratie in te dammen, waarbij uiteindelijk ook de rechten van de eerste generatie beperkt werden. Duitsland zag in eerste instantie geen reden de morele verantwoordelijkheid voor de gastarbeiders over de eerste generatie heen te trekken. In deze landen werd het onderwerp gezinshereniging en gezinsvorming in de jaren na de wervingsstop politiek beslecht. In essentie wordt de politieke wens immigratie te beperken, afgestemd op (inter)nationale verplichtingen en normen als het recht op gezinsleven. Deze aanpassing is echter niet op het conto van een internationaal mensenrechtenregime per se te schrijven, zoals globalisten als Soysal menen. De normen van internationale verdragen en organisaties werden in de meeste gevallen pas echt effectief als de nationale rechter er druk achter zette. Bovendien werd deze druk eerder met de grondwet in de hand opgevoerd dan dat rechters zich op internationale rechtsregels beriepen. De drijvende kracht achter deze processen lijkt dus veel meer te liggen in wat Joppke 'self-limited sovereignty' noemt. Het feit dat het ging om de rechten van migranten die toegelaten waren, en dus als ingezetenen al enige rechten hadden verworven, beperkte de discretionaire bevoegdheid van de staat om mensen te weren en maakte dat de rechter verworven rechten ging beschermen. Het hoge gerechtshof in Duitsland en hoge colleges van staat, als de *Conseil d'Etat* in Frankrijk, zijn instrumenteel geweest in de vormgeving van de wet op dit gebied. De veel hardere lijn van het Verenigd Koninkrijk, zowel ten opzichte van Europese veroordelingen als ten opzichte van de rechten van migranten, kan verklaard worden uit het Engelse rechtssysteem, dat veel minder een ingebouwde juridische controle op de uitvoerende macht kent. Het Verenigd Koninkrijk, een notoir verdediger van de eigen soevereiniteit, heeft bovendien bij meerdere gelegenheden de veroordelingen van het Europees hof of Europese commissies naast zich neergelegd.

Het algemene kader voor gezinshereniging en gezinsvorming werd veelal kort na de inperking van de primaire migratie bepaald, hetgeen niet wil zeggen dat binnen dat kader geen verdere verscherpingen meer werden nagestreefd (zoals bijvoorbeeld in Frankrijk met de Pasqua-wetgeving begin jaren negentig). Elk land heeft tot op zekere hoogte de ruimte in verdragen benut voor een eigen specifieke invulling van het algemene kader. In Italië spelen gezinshereniging en gezinsvorming nauwelijks een rol van belang in de literatuur over immigratie. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn het feit dat er nog maar relatief weinig (duurzaam) geregulariseerde immigranten zijn die gezin of huwelijkspartner over laten komen en het feit dat de absorptiecapaciteit van de informele economie nog steeds zo groot is dat de illegale route (ook dankzij periodieke regularisaties) boven de Italiaanse bureaucratische wegen te verkiezen is.

Ook bij de volgmigratie is de ontwikkeling van een restrictief beleid het meest opvallende, en breed gedeelde, kenmerk. Veel meer dan bij de inperking van arbeidsmigratie liepen de verschillende overheden in hun wens deze migratie te beperken aan tegen (inter)nationale juridische normen die een zekere mate van bescherming tegen het handelen van de overheid gaven. Met name in Frankrijk en Duitsland gebruikten hoge colleges van staat constitutionele normen en interna-

tionale verdragen om de rechten van vreemdelingen te definiëren en te verdedigen. Deze beperking van de handelingsruimte kan echter niet als een aantasting van de soevereiniteit van de staat worden gezien, aangezien de druk veeleer van binnen de staat kwam.

Asielmigratie

De reactie op het toenemen van de aantallen 'spontane' asielzoekers vanaf het midden van de jaren tachtig bevestigt de trend die in de immigratie al zichtbaar was. Ook hier is de trend er een van een steeds restrictiever beleid. Internationalisering uit zich op het vlak van de asielmigratie nog het meest in de migratiestromen zelf. De toegenomen mobiliteit van mensen en de toegang tot vervoersmiddelen en informatie heeft ervoor gezorgd dat de aantallen en de diversiteit in achtergrond van hen die op drift raken, sterk zijn toegenomen. In termen van beleidsontwikkeling is de invloed van Europa als forum voor de ontwikkeling van normen, definities en regels op het gebied van het asielbeleid van groot belang. De bereidheid en noodzaak tot samenwerking en beleidsafstemming is op het gebied van asiel veel groter geweest dan op het gebied van arbeids- en volgmigratie. Een gedeeld en een welbegrepen eigenbelang heeft een ontwikkeling naar uniformering van het asielbeleid ingezet, die in de komende jaren alleen maar in gewicht zal toenemen.

De snelle stijging van de aantallen spontane asielzoekers is gepaard gegaan met een snelle afname van de gastvrijheid voor asielzoekers in de landen van West-Europa. Algemene lijnen door het asielbeleid van alle besproken landen zijn stijgende percentages afwijzingen van asielverzoeken, afname van de verleningen van de vluchtelingenstatus, een verschuiving naar vormen van tijdelijke bescherming van vluchtelingen en ontheemden en een onderliggende vrees bij de politieke en bestuurlijke elite het 'meest aantrekkelijke asielland van Europa te worden'. De vrees om het aantrekkelijkste land te zijn, en bijgevolg de grootste aantallen vluchtelingen te moeten verwerken, heeft voor niets minder dan een beleidscompetitie gezorgd. De West-Europese staten houden elkaar angstvallig in de gaten en volgen in de regel met enige vertraging elkaars verscherpingen van het beleid, waardoor toekenningen van status, procedures en opvang gaandeweg kariger en werender zijn geworden. Doordat de Europese staten de verscherpingen van elkaars beleid volgen, en asielzoekers en mensensmokkelaars in de regel de weg van de minste weerstand volgen, 'volgen' asielstromen gedeeltelijk het beleid. Op Europees niveau ontstaat zo een systeem van *burden-shifting*, waarbij EU-lidstaten de asielstroom 'naar een andere lidstaat ombuigen'. Pogingen om op het Europese vlak deze vorm van *burden-shifting* in een vorm van *burden-sharing* tussen de lidstaten om te zetten door middel van gemeenschappelijke definities, procedures of zelfs een gemeenschappelijk beleid, zijn nog niet van voldoende gewicht om dat effect te bereiken. Ondanks alle verscherpingen is er niet echt sprake van een duidelijke afname van de aantallen asielverzoeken. Bovendien is de populariteit van de verschillende landen ten opzichte van elkaar uiteraard niet alleen vanuit het gevoerde beleid te verklaren. Het uiterst restrictieve asielbeleid van de Britse over-

heid staat immers in sterk contrast met het beeld dat het Verenigd Koninkrijk een zeer 'populaire' bestemming is zowel voor mensensmokkelaars als individuele asielzoekers en (illegale) migranten (zie de situatie bij de Kanaal-tunnel).

Veel meer dan bij primaire migratie en volgmigratie is Europa (zowel formeel als in de vorm van de Schengen-groep) een belangrijk forum geweest voor de ontwikkeling en (de tot op heden nog beperkte) afstemming van beleid. Het onderwerp immigratie, maar met name asiel, werd op Europees niveau gedreven door een veiligheidsdenken dat de nadruk heeft gelegd op het terugbrengen van de aantallen asielverzoeken, het verscherpen van grensbewaking (buitengrenzen), het tegengaan van illegale migratie en het voorkomen van 'asylum shopping'. Het EU-regime voor immigratie en asiel van buiten de Unie is er in essentie op gericht om de capaciteit van de lidstaten om migranten te weren, te vergroten en effectiever te maken. De soevereine taak van de grenscontrole mag dan geïnternationaliseerd zijn, maar is tevens naar wens van de lidstaten omgevormd in de logica van een fort Europa.

Op het gebied van immigratie en asiel zijn binnen het EU-raamwerk verschillende normen en definities tot stand gekomen die het beleid van de lidstaten hebben beïnvloed. Hoewel deze overeenkomsten natuurlijk *door* de lidstaten zelf gesloten zijn, zijn ze ook instrumenteel geweest in het doorvoeren van verscherpingen op nationale niveau. Duitsland kon zijn beleid verscherpen, en de grondwet amenderen, op basis van in Europa overeengekomen normen. Het feit dat het hier ging om het doorvoeren van 'Europese regels' heeft het zeer gevoelige nationale debat over verscherping van het beleid en aanpassing van de grondwet hoogstwaarschijnlijk voor een deel 'verzacht' (zie ook Monar 2001). Het meest duidelijke voorbeeld van de invloed van het Europese asielregime is de casus van Italië. Italië heeft zijn asielbeleid bijna volledig op de Europese overeenkomsten op het gebied van asiel gebouwd. De angst van de Schengen-partners voor een poreuze zuidgrens heeft Italië ertoe gebracht in een snel tempo het Europees overeengekomen stringente asielregime over te nemen. Gezien de expliciete wens van Italië om tot Schengen toe te treden, kon er ook echt druk worden uitgeoefend en werd dus een zekere mate van convergentie 'afgedwongen'. De druk en de nadruk hebben hierbij eerder gelegen op het effectief afsluiten van de grenzen en het tegengaan van illegale migratie dan op de ontwikkeling en uitvoer van asielprocedures.

De manier waarop Europese staten hun asielbeleid hebben vormgegeven, geeft de beperkingen van het effect van internationalisering aan. De internationale druk komt op dit gebied van het internationale mensenrechtenregime, in het bijzonder het verdrag van Genève, dat de rechten van vluchtelingen en de plichten, zoals het principe van *non-refoulement*, van de verdragsluitende staten vastlegt. Anderzijds zijn er de internationale afspraken die in EU-verband zijn gemaakt. De EU-afspraken zijn er in feite op gericht een zo restrictief mogelijk beleid te voeren *binnen* het kader van het VN-verdrag; juridische 'internationalisering' werkt in dit verband twee, bijna tegengestelde, kanten uit. Bovendien betekent het

zoeken naar oplossingen op het internationale vlak, in dit geval in EU-verband, geenszins een verruiming van de rechten van migranten of een vrijer verkeer van personen, een min of meer impliciete aanname in de theorieën van Soysal en Sassen. Het EU-beleid is door een aantal lidstaten zelfs als breekijzer gebruikt om nationale wetgeving te verscherpen. De gang van zaken rondom de ontwikkeling van de Europese normen voor asiel (zowel nationaal als binnen de EU) geven aan dat het internationale mensenrechtenregime, dat uiteindelijk geen mechanisme kent dat overheden kan dwingen, niet sterk staat ten opzichte van de wensen tot restrictie van nationale overheden. De Franse weigering om, ondanks een verder zeer actieve rol, tijdens de Bosnië-crisis niet meer dan een handvol vluchtelingen op te nemen, bracht de UNHCR tot grote woede maar had verder geen enkele consequentie. Ook de verscherpingen in het beleid van de meeste EU-staten begin jaren negentig, waarbij het principe van de veilige derde landen en nieuwe concepten als extraterritoriale plaatsen op vliegvelden werden doorgevoerd, veroorzaakten heftige protesten bij (inter)nationale vertegenwoordigers van het 'mensenrechtenregime', die door de betrokken overheden werden genegeerd.

Joppke's idee van de 'self limited sovereignty' speelt hier minder sterk dan bij gezinshereniging, aangezien het gaat om personen die nog geen verblijf en dus ook nog geen rechten in het land van vestiging hebben. De soevereiniteit van de staat wordt dus alleen beperkt door internationale verdragsverplichtingen, die, zoals we gezien hebben, volgens de betrokken landen veel ruimte voor interpretatie laten. De nationale rechter heeft zich op het gebied van asiel vaak terughoudender opgesteld en zich meer geconformeerd aan de wensen van de wetgever (zie bijv. de gang van zaken in Duitsland en het Verenigd Koninkrijk). Hierbij moet echter wel de kanttekening worden gemaakt dat, ook voor asielzoekers, geldt dat naarmate de duur van het verblijf vordert, de waarschijnlijkheid dat zij teruggaan, afneemt. Een zekere mate van 'self limited sovereignty' is dus wel aan de orde. Naarmate asielzoekers langer in de procedure verblijven, maken het beleid, de rechter, vluchtelingenadvocaten en pressiegroepen een uiteindelijke toestemming voor verblijf vaak een reële optie (vgl. Freeman 1998; en in hfdst. 2). Het soevereine recht van de staat om mensen aan de grens te weren, vermindert als gevolg van interne druk als asielzoekers eenmaal, voor langere tijd, binnen zijn. Hierbij kan ook worden gewezen op het feit dat de verscherpingen in de asielverlening vaak deels gecompenseerd wordt. De meeste landen hebben weliswaar de toegang tot de VN-vluchtelingenstatus bijna geheel afgesneden, maar hebben andere, lagere en soms tijdelijke, statussen voor vluchtelingen ingesteld of in belang toe laten nemen.

8.4 BESLUIT

Internationalisering uit zich bovenal in de feitelijke ontwikkeling van migratiestromen. Migratie is minder voorspelbaar en wereldomvattend geworden. Immigratiebeleid is, hiermee vergeleken, betrekkelijk voorspelbaar. De meeste westerse staten zetten in op het zoveel mogelijk weren van migranten uit niet-geïndustriali-

seerde landen; in die zin is er zeker sprake van een convergentie op de hoofdlijn. Met name bij de ontwikkeling van beleid voor gezinshereniging, gezinsvorming en asielmigratie gaat het hierbij om een afstemming tussen de politieke wens van een restrictief beleid en de constitutionele en internationale normen die migranten (enige) rechten verschaffen ten opzichte van de overheid. De verdediging van deze rechten is vaak veel meer een zaak van de nationale rechterlijke macht dan dat de druk vanuit internationale normen en instanties doorslaggevend is. De invloed van Europa laat zich tot op heden vooral voelen op het gebied van asiel. De normen die zich binnen de EU hebben ontwikkeld, zijn echter, conform de wensen van de meeste lidstaten, in hoofdzaak gericht op het inperken van asiel- en illegale migratie. Het relatief strenge grens- en asielregime dat Italië op korte tijd in de wet vastlegde op basis van Europese overeenkomsten is illustratief. Naarmate de Europese regelgeving op het gebied van immigratie en asiel verder wordt uitgebreid, wordt het kader echter wel steeds dwingender. De intergouvernementeel overeengekomen uniformering van het immigratie- en asielbeleid is nu al dwingend en kaderstellend voor landen die hieraan deel willen nemen, zoals de Midden- en Oost-Europese landen die tot de EU willen toetreden, nu ondervinden.

Op het gebied van de insluiting en integratie van migranten die zich legaal gevestigd hebben, is het beeld diffuser. De nationaliteitswetgeving lijkt, na de recente verschuivingen in Duitsland en Frankrijk, enigszins te convergeren naar een mengvorm van *ius sanguinis* en *ius soli*. In deze mengvorm wordt de exclusiviteit van de nationaliteit en nationale identiteit afgewogen tegen de 'kosten' van het ontstaan van een permanente, generatieoverstijgende 'nationale' minderheid. De tegengestelde beweging van een land als Italië kan wellicht verklaard worden vanuit de korte immigratiegeschiedenis en het feit dat de legale migrantenpopulatie nog relatief klein is. Met het stijgen van die aantallen zal het beeld van Italië als emigratieland wellicht sneller slijten en zal het land zich meer richten op het insluiten van legale migranten. Het integratiebeleid, voorzover aanwezig, wordt in sterke mate door nationale kaders beïnvloed. Globaal gezegd is er in de ontwikkeling van dit beleid wel sprake van een zekere lijn. De initiële afwachtende houding van de overheid werd, nadat de problemen met migranten toenamen, gevolgd door een eerste beleid. Zeker in Frankrijk en Duitsland is er sprake van een korte flirt met een multicultureel beleid, dat later weer afgebouwd wordt ten gunste van een meer algemeen beleidskader.

Voor de meeste lidstaten is de EU als forum niet meer weg te denken bij de verdere ontwikkeling van het immigratie- en asielbeleid. De nationale belangen van de lidstaten staan het vinden van gemeenschappelijke oplossingen nog vaak terdege in de weg. De belangen van de lidstaten komen niet noodzakelijkerwijs overeen en bovendien waakt de ene lidstaat feller over zijn soevereiniteit dan de andere. Een gemeenschappelijk asielbeleid dat daadwerkelijk op een systeem van *burden-sharing* berust, zoals bijvoorbeeld Nederland en Duitsland dat voorstaan, is nog ver verwijderd. De ingeslagen Europese weg heeft echter, zoals uit de analyse blijkt, zijn eigen momentum gekregen. De verwachting is dat de regeldichtheid en

het gewicht van de EU-pijler van Justitie en Binnenlandse Zaken de komende tijd sterk zullen toenemen. Immigratie en asiel blijven bovenaan de nationale agenda's staan en lidstaten zullen geneigd zijn de problemen op het niveau van de EU op te (willen) lossen of naar de EU 'door te schuiven'. Hoewel het 'fort Europa' voor de lidstaten één van de kernelementen van dit regime zal blijven, komen langzaam-aan ook andere zaken naar de voorgrond. Zo is de aanpak van mensensmokkel, na de tragedie van Dover, hoger op de Europese agenda komen te staan. Recentelijk is de discussie over arbeidsmigratie van buiten de EU van de grond gekomen en ook het debat over de rechten van zogenaamde 'derdelanders' (legale migranten van buiten de EU) staat meer in het teken van de rechten voor migranten. De discussiestukken over een gemeenschappelijk asielbeleid en immigratiebeleid, die de Europese Commissie aan de lidstaten heeft voorgelegd, hebben zich ontworsteld aan de 'nul-immigratie gedachte' en bieden een tegenwicht tegen een decennium van preoccupatie met grenzen en grensbewaking. Het Europese immigratie- en asielbeleid kan op deze, nog bescheiden, manier wellicht meer van het veiligheidsdenken loskomen en een evenwicht vinden tussen restrictie en gastvrijheid.

LITERATUUR

- Aspelagh, R. (1997) *Duitsland immigratieland? Hoofdpunten en achtergronden van het Duitse beleid en instelling jegens Duitse en niet-Duitse immigranten*, Den Haag: Nederlands instituut voor internationale betrekkingen Clingendael.
- Berselli, E. (2001) 'The crisis and transformation of Italian politics', *Daedalus*, 130, 3: 1-24.
- Bleich, E. (1999) 'Re-imagined communities? Education policies and national belonging in Britain and France', in Geddes, A. and A. Favell (1999) *The politics of belonging: migrants and minorities in contemporary Europe*, Aldershot: Ashgate.
- Bloch, A. (2000) 'A new era or more of the same? Asylum policy in the UK', *Journal of refugee studies*, 13, 1: 29-42.
- Bort, E. (2000) *Illegal migration and cross-border crime: challenges at the eastern frontier of the European Union*, EUI Working Papers, RSC no. 2000/9, Florence: European University Institute.
- Boswell, C. (2000) 'European values and the asylum crisis', *International Affairs*, vol. 76, nr. 3: 537-557.
- Bosswick, W. (2000) 'Development of asylum policy in Germany', *Journal of refugee studies*, 13, 1: 43-60.
- Brochmann, G. (1999) 'Controlling immigration in Europe', pp. 297-334 in Brochmann, G. and T. Hammar (eds.) *Mechanisms of immigration control. A comparative analysis of European regulation policies*, Oxford: Berg Publishers.
- Broeder, P en G. Extra (1997) 'Taal', in Vermeulen, H. (red.) *Immigrantenbeleid voor de Multiculturele samenleving. Integratie-, taal- en religiebeleid voor immigranten in vijf West-Europese landen*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Brubaker, R. (1992) *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge M.A.: Harvard University Press.
- Brubaker, R. (2001) 'The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany and the United States', *Ethnic and Racial Studies*, vol. 24 (3): 531-548.
- Calavita, K. (1994) 'Italy and the new immigration' pp. 303-326 in Cornelius, W., P. Martin and J. Hollifield (eds.) *Controlling immigration. A global perspective*, Stanford: Stanford University Press.
- Chavannes, M. (2000) *Frankrijk achter de schermen*, Amsterdam: Prometheus.
- CIA (2001) *Growing global migration and its implications for the United States*, National Intelligence Estimate, march 2001.
- Commission for Racial Equality (2000) *The Race Relations (Amendment) Act 2000: Strengthening the Race Relations Act*, London: CRE.
- Daly, F. and R. Barot (1999) 'Economic migration and social exclusion: the case of Tunisians in Italy in the 1980s and 1990s' pp. 35-53 in Anthias, F. and G. Lazaridis (eds) *Into the margins: migration and exclusion in Southern Europe*, Aldershot: Ashgate.

- Delle Donne, M. (1997) 'Italy 'country of transit' pp. 130-145 in Muus, P. (ed.) *Exclusion and inclusion of refugees in contemporary Europe*, Utrecht: ERCOMER.
- Delouvin, P. (2000) 'The evolution of asylum in France', *Journal of refugee studies*, vol. 13 (1), 61-73.
- Dinan, D. (ed.) (2000) *Encyclopedia of the European Union*, Houndsmills: MacMillan press.
- Doomernik, J., R. Penninx and H. van Amersfoort (1996) *Migratiebeleid voor de toekomst. Mogelijkheden en beperkingen*, Tijdelijke Wetenschappelijke Commissie Minderhedenbeleid, voorstudie 8, Amsterdam: IMES.
- Dörr, S. en T. Faist (1997) 'Institutional conditions for the integration of immigrants in Welfare states: A comparison of the literature on Germany, France, Great Britain and the Netherlands', *European Journal of Political Research*, nr. 31: 401-426.
- Esping-Andersen, G. (1995) *After the golden age: the future of the welfare state in the new global order*, occasional paper no. 7, World summit for Social development (UNRISD).
- European Commission (2000) *Asylum and Immigration debate*, Press statement 22 november 2000, IP/00/1340.
- Faist, T. (1993) *Boundaries of national welfare states: immigrants and social rights*, ZeS-Arbeitspapier, nr. 13/1993.
- Faist, T. (2000) 'Transnationalization in international migration: implications for the study of citizenship and culture', *Ethnic and racial studies*, vol. 23, no. 2, march 2000: 189-222.
- Favell, A. (1998) 'Multicultural race relations in Britain: problems of interpretation and explanation', pp. 319-349 in Joppke, C. (ed.) *Challenge to the nation-state. Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press.
- Favell, A. and A. Geddes (1999) *European integration, immigration and the nation state: institutionalising transnational political action?* EUI working papers, Florence: European University Institute.
- Feldblum, M. (1999) *Reconstructing citizenship. The politics of nationality reform and immigration in contemporary France*, New York: State University of New York Press.
- Freeman, G. (1998) 'The decline of sovereignty? Politics and immigration restrictions in liberal states', in Joppke, C. (ed.) (1998) *Challenge to the nation-state. Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press.
- Geddes, A. (2000) *Immigration and European integration. Towards a fortress Europe?* European policy research unit series, Manchester: Manchester University Press.
- Guiraudon, V. (1998) 'Citizenship rights for non-citizens: France, Germany and The Netherlands', in Joppke, C. (ed.) (1998) *Challenge to the nation-state. Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press.

- Grabbe, H. (2000) 'The sharp edges of Europe: extending Schengen eastwards', *International Affairs*, no. 76, 3: 519-536.
- Green, S. (2000) *Between ideology and pragmatism. The politics of dual citizenship in Germany*, Paper for ECPR Joint Sessions, 14-19 april 2000, Copenhagen.
- Hammar, T. (1990) *Democracy and the nation state. Aliens, denizens and citizens in a world of international migration*, Aldershot: Avebury.
- Hansen, R. (2001) 'From subjects to citizens: immigration and nationality law in the United Kingdom', in Hansen, R. and P. Weil (eds.) *Towards a European nationality: citizenship, immigration and nationality law in the EU*, London: MacMillan.
- Hansen, R. (1998) 'A European citizenship or a Europe of citizens? Third country nationals in the EU', *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 24, 4: 751-68.
- Hansen, R. and P. Weil (2001) 'Introduction: citizenship, immigration and nationality. Towards a convergence in Europe?', in Hansen, R. and P. Weil (eds.) *Towards a European nationality: citizenship, immigration and nationality law in the EU*, London: MacMillan.
- Hatton, T. and S. Wheatley Price (1999) *Migration, migrants and policy in the United Kingdom*, Discussion paper no. 81, december 1999, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Harris, C. (1998) 'Post-war immigration, the state and the reproduction of racism in Britain', in Böcker, A. et al. (eds.) (1998) *Regulation of migration. International experiences*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Heckmann, F. (2000) *From ethnic nation to universalistic immigrant integration: Germany*, EFFNATIS working paper 36, may 2000.
- Hein, C. (1998) 'Migration of Albanians to Italy' pp. 221-234 in Böcker, A., K. Groenendijk, T. Havinga and P. Minderhoud (eds) *Regulation of migration. International experiences*, Amsterdam: Het Spinhuis Publishers.
- Hollifield, J. (1991) 'Immigration and modernization', in: Hollifield, J. and G. Ross (eds) *Searching for the new France*, New York: Routledge.
- Hollifield, J. (1997) *Ideas, institutions and civil society: on the limitations of immigration control in France*, Paper for workshop on immigration control in Europe, University of Bologna, December 1997 (revised).
- Hollifield, J. (1999) 'Ideas, institutions and civil society: on the limitations of immigration control in France', in Brochmann, G. and T. Hammar (eds.) *Mechanisms of immigration control. A comparative analysis of European regulation policies*, Oxford: Berg Publishers.
- Hönekopp, E. (1997) 'The new labor migration as an instrument of German foreign policy', pp. 165-181 in Münz, R. and M. Weiner (eds.) *Migrants, refugees, and foreign policy. U.S. and German policies towards countries of origin*, Providence: Berghahn Books.
- Hout, W en M. Sie Dhian Ho (red.) (1997) *Aanpassing onder druk? Nederland en de gevolgen van de internationalisering*, Assen: Van Gorcum.

- Ireland, P. (1994) *The policy challenge of ethnic diversity. Immigrant politics in France and Switzerland*, Cambridge (Mass.): Harvard University Press.
- Joppke, C. (1996) 'Multiculturalism and immigration: A comparison of the United States, Germany and Great Britain', *Theory and society*, vol. 25/4.
- Joppke, C. (ed.) (1998) *Challenge to the nation-state. Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press.
- Joppke, C. (1998b) 'Why liberal states accept unwanted immigration', *World Politics*, no. 50, january 1998: 266-293.
- Joppke, C. (1999) *Immigration and the nation-state. The United States, Germany and Great Britain*, Oxford: Oxford University Press.
- Joppke, C. (1999b) *The domestic legal sources of immigrant rights: The United States, Germany and the European Union*, EUI Working Paper SPS, no. 99/3, Florence: European University Institute.
- Kloosterman, R., J. van der Leun en J. Rath (1997) *Over grenzen. Immigranten en de informele economie*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Koch, K. (1997) 'Internationalisering en de beleidsautonomie van de staat', in Hout, W en M. Sie Dhian Ho (red.) (1997) *Aanpassing onder druk? Nederland en de gevolgen van de internationalisering*, Assen: Van Gorcum.
- Koslowski, R. (1998) 'European Union migration regimes, established and emergent', in Joppke, C. (ed.) (1998) *Challenge to the nation-state. Immigration in Western Europe and the United States*, Oxford: Oxford University Press.
- Kostakopoulou, T. (1998) 'European citizenship and immigration after Amsterdam: openings, silences, paradoxes', *Journal of ethnic and migration studies*, vol. 24, no. 4: 639-656.
- Krasner, S. (ed.) (1983) *International regimes*, Ithaca: Cornell University Press.
- Kruyt, A. en J. Niessen (1997) 'Integratie', in Vermeulen, H. (1997) (ed) *Immigrantenbeleid voor de Multiculturele samenleving. Integratie-, taal- en religiebeleid voor immigranten in vijf West-Europese landen*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- Lederer, H., R. Rau en S. Rühl (1999) *Migrationsbericht 1999. Zu- und abwanderung nach und aus Deutschland*, Berlin: Beauftragten der Bundesregierung für ausländerfragen.
- Lindo, F. (1998) *De positionering van het Nederlandse minderhedenbeleid in vergelijkend perspectief*, Achtergrondstudie Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, Den Haag: SDU.
- Lucassen, J. en R. Penninx (1995) *Nieuwkomers, nakomelingen, Nederlanders. Immigranten in Nederland 1550-1993*, Amsterdam: Het Spinhuis.
- MacArthur, B. (1993) (ed.) *The Penguin book of twentieth century speeches*, London: Penguin books.
- Marshall, B. (1996) *British and German refugee policies in the European context*, Discussion paper nr. 63, London: Royal Institute of International Affairs.
- Martin, P. (1998) *Germany: reluctant land of immigration*, German issues, nr. 21. Washington: American institute for Contemporary German Studies.

- Menz, G. (2001) 'Beyond the Anwerbestopp? The German-Polish bilateral labour treaty', *Journal of European social policy*, vol. 11, 3: 253-269.
- Meulen, J. van der. (1999) *Migratie en asiel in centraal Europa en de uitbreiding van de Europese Unie*, Werkdocument, Den Haag: Instituut Clingendael.
- Monar, J. (2000) *Enlargement related diversity in EU Justice and Home Affairs: challenges, dimensions and management instruments*, WRR Working documents no. 112, The Hague: Scientific Council for Government Policy.
- Monar, J. (2001) 'The dynamics of Justice and Home affairs: laboratories, driving factors and costs', *Journal of common market studies*, vol. 39, 4: 747-764.
- Modood, T. (1998) 'Ethnic diversity and racial disadvantage in employment', pp. 53-73 in Blackstone, T., B. Parekh and P. Sanders (eds.) *Race relations in Britain. A developing Agenda*, London: Routledge.
- Money, J. (1999) *Fences and neighbours. The political geography of immigration control*, Ithaca: Cornell University Press.
- Morrison, J. (2000) *The trafficking and smuggling of Refugees. The end game in European asylum policy?* United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva.
- Noiriel, G. (1988) *The French melting pot. Immigration, citizenship and national identity*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- OECD (1999) *Trends in international migration. Annual report 1999 edition*, Paris: OECD.
- Papademetriou, G. and K. Hamilton (1996) *Converging paths to restriction: French, Italian and British responses to immigration*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace.
- Pastore, F. (2001) 'Nationality law and international migration: the Italian case' pp. 95-117 in Hansen, R. and P. Weil (eds) *Towards a European nationality. Citizenship, immigration and nationality law in the EU*, Houndsmills: Palgrave Press.
- Peach, C. (1996) 'Does Britain have ghettos?', *Transactions of the Institute of British Geographers*, 22, 1: 216-235.
- Petrillo, A. (1999) 'Italy: a farewell to the 'Bel Paese'?' pp. 231-262 in Dale, G. and M. Cole (eds.) *The European Union and migrant labour*, Oxford: Berg publishers.
- Rozemond, S. (1997) *Frankrijk over immigratie: Jospin heropent het debat*, Den Haag: Nederlands instituut voor internationale betrekkingen Clingendael.
- Rudolph, H. (1996) 'The new gastarbeiter system in Germany', *New Community*, vol. 22, 2: 287-300.
- Salt, J. (2000) 'Trafficking and human smuggling: A European perspective', *International Migration* 2000, no. 1: 31-54.
- Sassen, S. (1999) *Globalisering. Over de mobiliteit van geld, mensen en informatie*, Amsterdam: Van Gennep.
- Schnapper, D., P. Krief and E. Peignard (2000) *French immigration and integration policy*, EFFNATIS working paper no. 24, January 2000.
- Sciortino, G. (1999) 'Planning in the dark: the evolution of Italian immigration control', pp. 233-259 in Brochmann, G. and T. Hammar (eds.) *Mechanisms*

of immigration control. A comparative analysis of European regulation policies, Oxford: Berg publishers.

- Sciortino, G., S. Pallida, G. Petti, P. Ruspini (2000) *Easy scapegoats : Sans-papiers immigrants in Italy*, Report for the workshop 'Easy scapegoats : Sans-papiers immigrants in Europe', Mannheim 13-15 october 2000.
- Soulyé, N. (1999) 'Rechtszekerheid voor asielzoekers. Europees, Nederlands en Italiaans asielbeleid', *Internationale Spectator*, December 1999, nr. 12: 661-665.
- Soysal, Y. (1994) *Limits of citizenship. Migrants and postantional membership in Europe*, Chicago: Chicago University Press.
- Spijkerboer, T. en B. Vermeulen (1998) *Vluchtelingenrecht*, Serie migratierecht III, Utrecht: Nederlands centrum buitenlanders.
- Spijkerboer, T. (2000) 'Prima facie vluchtelingschap en het Nederlandse vtv-beleid', *Rechtshulp* 2000, 8/9: 2-21.
- Stalker, P. (2000) *Workers without frontiers. The impact of globalization on international migration*, ILO publication, Lynne Rienner publishers.
- UNHCR (1999) *Statistical fact sheet 1998: Italy*, Geneva: UNHCR.
- UNHCR (2000) *Reception standards for Asylum seekers in the European Union. Country survey: Great Britain*, Geneva: UNHCR.
- UNHCR (2000b) *Refugees and others of concern to the UNHCR: 1999 statistical overview*, Geneva: UNHCR, july 2000.
- UNHCR (2000c) *Reception standards for Asylum seekers in the European Union. Country survey: Germany*, Geneva: UNHCR.
- UNHCR (2000d) *Reception standards for asylum seekers in the European Union. Country Survey: France*, Geneva: UNHCR.
- UNHCR (2000e) *Reception standards for Asylum seekers in the European Union. Country survey: Italy*, Geneva: UNHCR.
- UNHCR (2001) *Italy: new asylum law in danger?*, UNHCR briefing notes, 16.2.2001.
- Veugelaers, J. (1994) 'Recent immigration politics in Italy: a short story', pp. 33-49 in Baldwin-Edwards, E. and M. Schain (eds) *The politics of immigration in western Europe*, London: Frank Cass.
- Verenigde naties (2000) *Replacement Migration*, New York: Verenigde Naties.
- Vincenzi, S. (2000) 'Italy: a newcomer with a positive attitude', *Journal of refugee studies*, 13, 1: 91-104.
- Widgren, J. (1994) *Multilateral Co-operation to combat Trafficking in Migrants and the Role of International Organizations*, Discussion paper to the 11th IOM Seminar on Migration 26-28 October 1994, IOM, Geneva 1994.
- Withol de Wenden, C. (1994) 'The French debate: legal and political instruments to promote integration', in Fassmann, H. and R. Münz (eds) *European migration in the late twentieth century. Historical patterns, actual trends and social implications*, Aldershot: Edward Elgar publishers.
- Withol de Wenden, C. (1994a) 'France: immigrants as political actors', pp. 91-109 in Baldwin-Edwards, M. and M. Schain (eds.) *The politics of immigration in western Europe*, London: Frank Cass.

- Withol de Wenden, C. (1997) 'French Asylum policy 1980-1995', in Muus, P. (ed.) *Exclusion and inclusion of refugees in contemporary Europe. Comparative studies in migration and ethnic relations*, Utrecht: ERCOMER.
- Withol de Wenden, C. (1998) 'French immigration policy', in Amersfoort, H. en J. Doornik (eds.) *International migration. Processes and interventions*, Amsterdam: Het Spinhuis publishers.
- Weil, P. (2000) 'The history of French nationality: a lesson for Europe', in: Hansen, R. and P. Weil (eds.) *Towards a European nationality. Citizenship, immigration and nationality law in the EU*, Basingstoke: Palgrave.
- WRR (1993) *Ouderen voor ouderen: demografische ontwikkelingen en beleid*, Rapporten aan de Regering nr.43, Den Haag: SDU.
- WRR (1998) *Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*, Rapporten aan de regering nr.54, Den Haag: SDU.
- WRR (2001) *Naar een Europabrede Unie*, Rapporten aan de regering nr.59, Den Haag: SDU.

APPENDIX 1 DE NIEUWE DUITSE 'GASTARBEID'

In 1990 stelde Duitsland een nieuw systeem van gastarbeid in. De omvang van dit systeem is in vergelijking met de jaren zestig beperkt, maar valt op gezien het, tot voor kort, stugge Duitse vasthouden aan de leuze '*kein einwanderungsland*'. De aanleiding voor het instellen van een nieuwe gastarbeid lag in de waarneming dat ondanks hoge werkloosheidscijfers enkele sectoren toch te maken hadden met structurele of seizoensgebonden tekorten aan personeel (Lederer et al. 1999). Een tweede reden was dat rond 1990 de grenzen tussen Duitsland en het voormalig Oostblok opener werden. Gedurende de vakantieperiode kwamen grote groepen mensen uit het Oostblok, voornamelijk Polen, met een toeristenvisum naar Duitsland om daar voor enige tijd te werken. De Duitse overheid wilde een einde maken aan deze illegale arbeid, niet door een zwaar grensregime in te stellen maar door ze te regulariseren (Martin 1998).

Eén essentieel verschil tussen de gastarbeid van de jaren zestig en de gastarbeid van de jaren negentig is dat de werving van arbeidskrachten nu geschiedt op basis van arbeidstekorten op microniveau in specifieke sectoren als landbouw, horeca en de bouw, in plaats van arbeidstekorten op macroniveau die de grondslag voor de wervingen in de jaren zestig vormden. Verder zijn de nodige maatregelen getroffen om de tijdelijkheid van de gastarbeid dit keer te waarborgen. De werving vindt plaats onder wervingscontracten met Midden- en Oost-Europese landen (met als belangrijkste landen Polen, Hongarije en Tsjechië), waarin de maximumperiodes voor verblijf duidelijk omschreven staan. Gezinshereniging of gezinsvorming is expliciet uitgesloten en ook het verwerven van rechten naar gelang het verblijf in Duitsland langer duurt (de voornaamste bron van rechten voor de eerste gastarbeiders) is expliciet uitgesloten (Joppke 1999b: 22, Hönekopp 1997; Rudolph 1996). heeft het over vijf verschillende programma's voor gastarbeid, waarvan er twee in omvang veruit het belangrijkste zijn¹ (Martin, 1998; Hönekopp 1997). De grootste programma's zijn die voor de *werkvertragsarbeitnehmer* en die voor de *Saisonarbeitnehmer*.

145

1 *Werkvertragsarbeitnehmer*

Dit systeem is gebaseerd op het principe van 'sub-contracting' tussen Duitse bedrijven en bedrijven uit de wervingslanden en wordt met name gebruikt in de bouwsector. In de wervingscontracten worden met de verschillende landen jaarlijks quota's vastgesteld. Een Duits bedrijf kan een deel van een project uit laten voeren door (de werknemers van) een buitenlands bedrijf dat als onderaannemer fungeert. De overeenkomst tussen de twee bedrijven wordt aan het *Bundesanstalt für Arbeit* voorgelegd, dat erop toeziet dat de lonen aan de Duitse standaard voldoen. De sociale premies worden niet in Duitsland afgedragen, maar zijn afgestemd op regelingen voor sociale premies in het land van herkomst, hetgeen in de praktijk betekent dat de loonkosten van Werkvertrags arbeiders lager uitvallen (zie Lederer et al. 1999). De buitenlandse werknemers kunnen tot maximaal drie jaar onder deze regeling in Duitsland werken, waarna zij dezelfde tijd in

het land van herkomst moeten doorbrengen alvorens ze weer in aanmerking kunnen komen voor werkverdrag-regelingen. Sinds 1992, als gevolg van de verslechterende arbeidsmarkt in Duitsland, zijn zowel de quota's als het aantal daadwerkelijk toegekende vergunningen afgenomen. In 1992 werkten gemiddeld nog 95.000 personen onder deze regeling in Duitsland, in 1998 waren dat er nog ongeveer 33.000 (zie Lederer et al. 1999: 38).

2 *Saisonarbeitnehmer*

Sinds 1991 heeft Duitsland de, voornamelijk illegale, seizoensarbeid geregulariseerd. Seizoensarbeid is ook opgenomen in wervingscontracten met Midden- en Oost-Europese landen, er zijn echter geen quota's afgesproken. Seizoenswerknemers kunnen voor een maximumperiode van 3 maanden een werkvergunning krijgen. Van deze regeling wordt voornamelijk gebruik gemaakt in sectoren als de horeca, de landbouw en de bosbouw. Seizoenswerkers moeten een tweetalig contract krijgen, waarin het werk en de werkplek, het loon, de duur van het contract en de werkgeversvoorzieningen voor onderdak en maaltijden omschreven staan. De contracten worden gecontroleerd en pas goedgekeurd als op de lokale arbeidsmarkt geen werklozen zijn die voorrang hebben op seizoensarbeiders (Lederer et al. 1999). Zowel de Duitse werkgever als de seizoenarbeider zelf zijn verplicht sociale premies af te dragen, behalve als seizoenarbeiders minder dan twee maanden werken (Martin 1999). Het *Bundesanstalt für Arbeit* gaat over de bemiddeling, voor werkgevers is de mogelijkheid gecreëerd personen te rekruteren die met naam en toenaam bij hen bekend zijn. De aantallen seizoenswerkers zijn de laatste jaren gestaag gestegen van plusminus 140.000 in 1994 tot ruim 200.000 in 1998 (zie Lederer 1999).

Uiteraard bestaat er misbruik binnen de genoemde programma's en is illegaliteit met deze programma's niet uitgebannen, de illegaliteit in Duitsland blijft vermoedelijk omvangrijk. De controlemechanismen, zoals administratie van vergunningen, controles op de werkplek en boetes voor werkgevers, zijn in dezelfde periode ook opgevoerd (Rudolph 1996; Menz 2001). Het doel om illegale werknemers te vervangen door legale werknemers lijkt met name voor de seizoensarbeid te zijn gelukt (Hönekopp 1997). Illegale arbeid in de bouw komt, ondanks het werkvertrags-beleid, meer voor, hetgeen voor de regering Schröder in 1999 aanleiding was de controles te verscherpen en de regelgeving voor de Duitse werkgevers bindender te maken (Hönekopp 1997; Menz 2001).

NOTEN

- ¹ De andere programma's zijn voor 'commuting' in de grensstreken met Polen en Tsjechië, een soort uitwisselingsprogramma voor jongeren en de werving van verpleegsters uit voormalig Joegoslavië.