

**Europa en migratie: een beknopte stand van zaken
door Rudi Veestraeten**

Ambassadeur van België voor migratie

Migratie is van alle tijden. Dr. Richard Leaky, een bekend antropoloog die in zijn rijkgevulde leven voornamelijk in Kenia actief is geweest, koppelt migratie aan het ontstaan van de mensheid: "My preoccupation over the past thirty years has been to study human prehistory, and from this perspective it is very clear that Africa was never 'discovered' in the sense in which so many people have been and, perhaps, still are being thought. Rather, it was Africans themselves who found that there was a world beyond their shores." We weten hoe vaak zeer belangrijke migratiebewegingen de geschiedenis mee hebben bepaald.

In Europa is migratie van alle tijden. Sinds mensenheugenis zijn er telkens nieuwe golven van immigranten naar Europa gekomen, vanuit het oosten en het zuiden. Immigratie naar Europa is nooit gestopt, en ook onthouden we uit het verleden veeleer de oorlogen en veroveringen, toch was er een steeds belangrijker individuele reis- en migratiedrang. Die was oorspronkelijk voorbehouden aan de vermogenden en aan bijzondere groepen zoals kunstenaars, maar met de democratisering van onze samenleving kwam reizen in het bereik van iedereen.

Europa heeft eveneens zeer belangrijke emigratiebewegingen gekend. Grote aantallen Europeanen trokken naar andere continenten, soms tijdelijk, maar vaak ook definitief, om een nieuw leven te gaan opbouwen in Amerika, Afrika, Azië of Oceanië. In het bijzonder in perioden van hongersnood of werkloosheid zwol de emigratiebeweging aan. In ons Europees verleden is emigratie daarom ook historisch verbonden met armoede en ontbering.

Dit alles onderstreept het belang van het fenomeen migratie voor ons allemaal in Europa, en het legt mee uit waarom er vandaag nood is aan een Europees migratiebeleid. Want dat is een nieuw gegeven.

De geschiedenis van het Europese migratiebeleid is vrij kort. Na de tweede wereldoorlog was migratie binnen de Europese Gemeenschap veelal een "interne aangelegenheid", waarbij voor het eerst mogelijk werd dat vrij grote aantallen werknemers binnen de opengemaakte grenzen verhuisden. In een eerste fase was de beweging voornamelijk van zuid naar noord, in verschillende golven: eerst vanuit Italië, daarna ook vanuit Spanje, Portugal, Griekenland. Het laatste decennium kwam daar het centrum van Europa bij, en de landen uit het oosten en zuidoosten van de uitgebreide Europese Unie. De Europese regelgeving beoogde het vergemakkelijken van dergelijke interne migratie, met het oog op een eengemaakte arbeidsmarkt.

Vandaag is de Europese Unie erin geslaagd om een, naar historische normen gemeten, uitzonderlijke mobiliteit te bewerkstelligen binnen een bevolking van ongeveer 490 miljoen burgers. Volgens vele economen is deze sterk toegenomen mobiliteit trouwens de bron van economische groei en van welvaart doorheen het geheel van de Unie. Bovendien gaat het om een evolutie die merkwaardig weinig wrijvingen of conflicten heeft veroorzaakt; deze toch vrij nieuwe en ingrijpende evolutie wordt goed aanvaard en wordt meestal als positief ervaren. In die zin heeft de uitbreiding van de Unie er, in tegenstelling tot de verwachtingen van sommigen, toe bijgedragen dat interne migratie binnen de grenzen van de EU een positieve bijklank heeft gekregen. Er is een groeiend besef van het feit dat zulke migratie voordelen biedt voor iedereen, ook en misschien wel vooral voor de ontvangstlanden.

Wanneer we vanuit Europa de problematiek van de wereldmigratie overschouwen, krijgen we een ander beeld. Migratie vanuit andere continenten, om het met de woorden van EU Commissaris Frattini te zeggen, "is seen as a world of loss and sorrow". Hij pleit ervoor om een radicale keer te maken inzake onze Europese visie op migratie, en om plaats te maken voor een vernieuwd beleid.

Enkele cijfers om te illustreren hoe belangrijk de thematiek is voor onze samenleving. Onder de migrantengemeenschappen zijn er geschoolde en ongeschoolde arbeidskrachten. Vandaag belanden 85% van de ongeschoolde arbeidskrachten in de Europese Unie, terwijl slechts 5% van de ongeschoolden naar de Verenigde Staten migreren. Omgekeerd trekken de VS 55% aan van alle geschoolde migranten, terwijl de EU er slechts in slaagt om 5% van de geschoolden aan te trekken. Samengevat: Europa trekt hoofdzakelijk niet-geschoolden aan, en bijzonder weinig mensen met een goede opleiding. Dat veroorzaakt op zijn beurt integratieproblemen, maatschappelijke achterstelling, frustraties bij de migranten, moeilijke economische inzetbaarheid. Het nieuwe EU beleid, waarover ik vandaag zal spreken, tracht een antwoord te bieden op die uitdaging. Het is immers moeilijk denkbaar dat Europa een migratiebeleid zou voeren en er een draagvlak zou kunnen vinden in onze samenleving indien de migratie geen zichtbare meerwaarde heeft voor onze Europese samenleving en economie. Dit kadert eveneens in de realiteit van de veroudering en verwachte afname van de Europese bevolking in de volgende decennia.

Het is echter ook zaak om het debat over migratie niet te beperken tot het louter economische. Migratie is een wereldwijd gegeven, met een belangrijke impact op velerlei vlakken: ontwikkeling, gezondheid, leefmilieu, ecologie. Ter illustratie van het belang van migratie op de economie van de landen van herkomst: vandaag worden de "remittances" of afdrachten van migranten aan hun thuisland geraamd op 300 miljard dollar. Dat is 3 keer zoveel als alle officiële ontwikkelingshulp. Het gaat om een enorme financiële stroom, die wereldwijd en gemiddeld tussen de 2 en de 4% van het BNP uitmaakt van de landen van herkomst. In sommige landen loopt dat percentage op tot meer dan 30%.

Europa heeft de ambitie om als eerste wereldmacht een globaal beleid inzake migratie uit te tekenen, waarin plaats is voor alle aspecten van het probleem. De Europese Raad heeft in december 2005 een strategie uitgetekend voor een evenwichtig, wereldwijd en coherent migratiebeleid. Daarbij is aandacht voor de strijd tegen illegale migratie en voor een actief beleid versterking van legale migratiewegen. Migratie staat centraal in de EU relatie met een breed gamma van derde landen, in het bijzonder in de naburige regio zoals de Middellandse Zee, aan de oostgrens en in het zuidoosten. De EU heeft daarbij ook geld vrijgemaakt voor het voeren van dit beleid.

Om dit beleid gestalte te geven, ligt een sterke klemtoon op het voeren van een dialoog met de landen in kwestie, in een geest van samenwerking maar ook het oog op de specifieke toestand in elk van die partnerlanden. De EU wil daarbij het debat over de grondoorzaken van migratie niet uit de weg gaan, en maakt een band tussen migratie en armoedebestrijding, het verlenen van toegang tot de economische markt, goed bestuur en de bescherming van mensenrechten. Met deze brede analyse en de bereidheid om over alles te spreken heeft de EU baanbrekend werk verricht.

Het bleef niet bij deze algemene beleidslijnen: een aantal concrete initiatieven zagen het licht. Een korte opsomming:

- De politieke dialoog met een select aantal derde landen werd geïntensifieerd (Senegal, Ghana, Kaapverdië, Marokko, Mauritanië, Libië, etc). Met het oog daarop vonden een aantal gerichte zendingen plaats voor overleg met de regeringen ter plaatse.
- Op een aantal grotere bijeenkomsten werd druk overlegd over dit beleid, met de derde landen (Rabat, Tripoli) en werd grondig gedebatteerd over actieplannen. Vorig weekend ging in de Portugese Algarve een ministeriële conferentie door van de Euromed regio.
- Een aantal actieplannen staan op stapel, maar moeten nog de actieve steun krijgen van de EU lidstaten (“mobility partnerships”, “samenwerkingsplatformen”).
- De strijd tegen illegale immigratie werd opgevoerd, in samenwerking met regeringen van derde landen. Zo is Senegal zeer actief voor de eigen kust, met behulp van materiaal (boten, helikopter, vliegtuig) dat door de EU ter beschikking werd gesteld, met als resultaat een halvering van het aantal illegalen aanbeland op de Canarische eilanden binnen een termijn van 1 jaar.
- Een groot aantal projecten van EU lidstaten in derde landen worden voortaan door de Commissie gecoördineerd. Voorbeelden: grenscontrole, opleiding, strijd tegen illegale immigratie en mensenhandel of mensensmokkel, uitbouwen van synergieën tussen migratie en ontwikkeling. Door een betere coordinatie neemt de efficiëntie van de inspanningen van elk van de lidstaten toe.

Naast deze verwezenlijkingen is er eveneens nood aan nieuwe initiatieven.

De EU heeft in het verleden reeds heel wat belangrijke stappen gezet inzake migratie en visumbeleid. Zo werd, naar het model van de Benelux visumsamenwerking sinds het begin van de jaren 50, de Schengensamenwerking uitgebouwd tot een volwaardig gebied zonder binnengrenzen. Wie vandaag op een vliegtuig stapt naar Lissabon of Helsinki, maakt een binnenlandse vlucht. Het belang hiervan kan onvoldoende worden onderstreept. Niet alleen voor EU burgers, maar voor iedereen heeft dit een voelbare Unie gecreëerd waarbinnen je vrij kan bewegen.

Tegelijk is er meer ruimte en geld voor een betere controle van de buitengrenzen (landgrenzen maar ook internationale luchthavens zoals Zaventem). Het nieuwe VIS programma zal een betere controle toelaten op wie in- en uitreist met behulp van de nieuwste biometrische technologie (digitale foto, vingerafdrukken). Doordat het aantal buitengrensposten aanzienlijk is afgenomen, is een serieuze investering in goede apparatuur en in een goede databank vandaag geen onhaalbare kaart meer.

De EU Commissie heeft zeer recent ook voorstellen gedaan voor de invoering van een “blue card”, een soort van snelle, soepele procedure voor hooggeschoolde migranten. Het is de bedoeling om de rode loper uit te rollen voor deze categorie van migranten, zodat Europa aantrekkelijker wordt om te wonen en te werken. De blue card zou worden

uitgereikt door een EU lidstaat, niet door de EU zelf, maar na een periode van 2 jaar krijgt de migrant automatisch het recht om in een andere lidstaat te werken, zodat het toch voor de eerste keer zou gaan om een open vestigingsrecht binnen een land van de EU naar keuze (na verloop van die eerste periode van 2 jaar).

Parallel daarmee doet de Commissie het voorstel om ook voor migranten die reeds in een land van de EU verblijven een "verhuisrecht" te creëren. Deze mensen kunnen vandaag reeds vrij reizen binnen de EU, maar ze kunnen zich niet vrij vestigen in een ander land. Ook het debat over de rechten waarvan deze migranten op andere vlakken kunnen genieten, is nu gestart. Migranten worden vandaag nog erg verschillend behandeld binnen de EU, volgens de regels van de lidstaat waarin ze verblijven. Het is de bedoeling om een basispakket rechten overeen te komen, voornamelijk werkgebonden (arbeidsrecht, sociale zekerheid, erkenning van kwalificaties etc). Lidstaten zullen daarnaast nog andere rechten kunnen toekennen, bovenop het minimumpakket.

Een ander voorstel is om een vorm van "circulaire migratie" te organiseren. Dit is een begrip dat voorlopig nog heel wat verschillende ladingen dekt, maar over de wenselijkheid van tijdelijke migratie is iedereen het wel eens. Spanje heeft zeer goede ervaringen hiermee, en het land stelt dat de sterke nationale economische groei van de laatste jaren rechtstreeks verband houdt met de toegenomen legale migratie, die voor een deel ook circulair is.

Met deze initiatieven komt de Commissie op onvaste grond, omdat immigratie nog steeds het soevereine terrein is van de lidstaten. Voor samenwerking rond reisvisa (korte termijn, verblijf tot maximum 90 dagen) is er een verdragsrechtelijke basis, voor samenwerking rond migratie (verblijf langer dan 90 dagen) niet. Toch is het duidelijk dat het migratiebeleid van één lidstaat een rechtstreekse impact heeft op het migratiebeleid van de andere lidstaten. Een goed voorbeeld is de commotie die recent nog ontstond rond grote regularisatiebeslissingen in sommige lidstaten. Ook wijzigingen in de nationale regelgeving rond familiehereniging heeft onmiddellijke gevolgen voor andere lidstaten.

De EU is wel bevoegd voor selecte materies in verband met integratie en asiel. Het nieuwe EU verdrag bepaalt dat het asielbeleid verder moet worden geïntegreerd, met gelijklopende criteria voor erkenning enzomeer. Het is onontkoombaar dat in de toekomst de EU een steeds grotere rol zal spelen inzake migratie.

Migratie is een wereldwijd fenomeen, dat er altijd is geweest en dat nooit zal weggaan. Het is belangrijk dat Europa, als democratische unie, een voorbeeldig beleid uittekent en daarmee aantoonst dat goed georganiseerde migratie een positieve impact heeft. Dan kan migratie ophouden een bedreiging te zijn, en wordt het een echte opportuniteit in een geglobaliseerde wereld.