

Een pro-actief migratie- en asielbeleid

Asielbeleid

Theo Rombouts

Algemeen voorzitter ACW, Koepel van Christelijke Werknemersorganisaties

Migratie is geen tijdelijk fenomeen. Een politiek om de instroom van mensen dag op dag onder controle te houden, is onvoldoende om de migratie-uitdagingen van de toekomst aan te pakken, vindt Theo Rombouts. België heeft nood aan een gesystemiseerd en pro-actief migratie- en asielbeleid.

Momenteel wordt men in binnen- en buitenland geconfronteerd met de groeiende instroom van asielzoekers. Daarbij komt de problematiek van vlugge en correcte afhandeling van de aanvragen, het opvang- en onthaalbeleid, eventueel het repatriëringsbeleid en het regulariseringsbeleid. Allerlei stappen worden ondernomen om aan de onmiddellijke noden te voldoen. In die zin heeft het beleid een incrementeel aspect: het gaat om het stapsgewijze opvangen van de problemen die zich dag op dag stellen. Dit is ook in België het geval. Het maatschappelijke debat over het asielbeleid wordt dan vlug herleid tot de vraag of iemand voor de regeringsvoorstellen is of voor de stellingen die actievoerders, in het bijzonder tijdens het kerkasiel, verdedigen. In dit artikel wil ik hierop antwoorden. Toch is voor ons het probleem immens veel groter. Ook dat wil ik hier beklemtonen.

Wat denkt het ACW over regularisering en de eisen van 'de nationale beweging voor mensen zonder papieren en vluchtelingen'? De nationale beweging heeft verschillende eisen. Kort (en al te simpel) samengevat: (1) een algemene, eenmalige, regularisatie van hen die kunnen aantonen al 5 jaar legaal of illegaal in het land te vertoeven, ofwel (2) al 3 jaar in de procedure zitten; voor de anderen moet (3) een individuele aanvraag mogelijk zijn die dan beoordeeld wordt door een onafhankelijke

commissie en dit op basis van duidelijke criteria en (4) een tijdelijk beschermingsstatuut (statuut B) moet gegeven aan hen die bijvoorbeeld omwille van burgeroorlog feitelijk niet naar hun land van herkomst terugkunnen.

Het ACW staat niet onverkort achter deze voorstellen. Om concreet te zijn: we hebben de petitie van de 'nationale beweging' niet ondertekend. Wel hebben we een persbericht onderschreven dat handelde over 'Gastvrij Vlaanderen'. De bedoeling hiervan was te stellen dat er niet enkel vanuit Franstalig België, maar ook vanuit Vlaanderen vragen zijn voor bijsturing en vermenschlijking van het asielbeleid. De actievoerders van het kerkasiel hadden de vraag hun bekommernissen op de politieke agenda te zetten. Concreet vroegen ze een parlementair debat. We waren van mening dat we dit moesten ondersteunen. Het zou immers bedenkelijk zijn dat de politieke agenda enkel gemaakt zou worden door een incident, media-tamtam of referendumruoer. Ons verhaal is juist dat het sociaal middenveld mee de agenda moet kunnen bepalen, naast, uiteraard, het opnemen van haar terreinverantwoordelijkheid. We hebben gezegd: er moet een parlementair debat komen en de beweging wil haar politieke vrienden daar ook voor aanspreken. Verder zeggen we dat deze voorstellen een goede vertrekbasis kunnen zijn om het debat te stofferen. We vinden dat

er voor de regularisering transparante criteria gehanteerd moeten worden, zodat we niet moeten meemaken dat de ene beschermeling wel kan blijven en de ander niet, ondanks een vergelijkbare situatie. Criteria voor regularisatie kunnen zijn: duur van verblijf en procedure, integratie-aspect, humanitaire situatie, al dan niet nalatigheid van de overheid, respect voor openbare orde en instellingen, feitelijke onmogelijkheid om terug te keren... De regering heeft hierover duidelijkheid beloofd. Op het ogenblik van het schrijven van dit artikel (10 december '98) waren nog geen teksten bekendgemaakt.

Onmiddellijke bijsturing?

We vinden het niet verwerpelijk dat de overheid terughoudend is voor een lineaire regularisatie die illegaliteit automatisch zou witwassen en dat zij geen aantrekkelijk signaal wil geven aan nieuwe emigratiekandidaten; vooral omdat deze vaak door malafide mensen op pad worden gezet. Het is echter fout enkel op de bedenkelijke aanzuigefacten te wijzen en geen aandacht te hebben voor de gevolgen van een strenge aanpak met bijbehorend uitwijzingsbeleid. Hierdoor dreigt een criminalisering van asielzoekers. Door het aanhouden van gesloten detentiecentra zit men al gevaarlijk dicht bij het concept gevangenis voor misdadigers.

Wil de asielprocedure geloofwaardig blijven, is enige selectiviteit in erkenning en eventuele regularisering noodzakelijk. Is de toegangspoort van het asielrecht te smal, dan moet hiervoor op internationaal vlak opgetreden worden (bv. het uitbreiden van de criteria van de Conventie van Genève). Ook de noodzaak voor een tijdelijke bescherming bij oorlogssituaties lijkt ons moeilijk te betwisten; wat nog niet betekent dat voor iedereen die kan aantonen uit die bewuste landen te komen deze automatisch wordt toegekend.

Moet het huidige asielbeleid onmiddellijk en ten gronde worden bijgestuurd? Als we eerlijk zijn, dan moeten we bekennen geen

alternatief in petto te hebben. Open grenzen - een wereld waarin iedereen vrij komt en gaat - mag een grote droom zijn, op korte termijn kan men er niet veel mee aanvangen. De druk op de arbeidsmarkt, op de verzorgingsstaat alsook de waarschijnlijke weerbots bij de publieke opinie, zou zo'n houding op korte termijn niet aanvaardbaar maken. Het alternatief van een quotumbeleid, zoals sommigen voorstellen, heeft ook zijn beperkingen. Wat met volgmigratie en gezinshereniging wanneer het quotum bereikt is? Kan men wel goed uitmaken wie en op basis waarvan hoeveel asielzoekers en migranten opneemt? Wat met vrij verkeer tussen de EG-lidstaten als ieder zich aan het quotum te houden heeft? Wat met accidentele situaties (nieuwe conflicthaarden, economische depressie,...)?

We zullen dus moeten vertrekken van een selectieve, niet volledig beheersbare, migratie waarbij wij als relatief rijk land ons deel

Het migratie- en asielbeleid zal ook in de toekomst op een tragische wijze gekneld zitten tussen het ethisch wenselijke en het pragmatisch haalbare. Het zal ons blijven achtervolgen.

in de opvang moeten opnemen. We mogen toch niet vergeten dat de geïndustrialiseerde welvarende landen slechts een beperkt aandeel van de asielzoekers opvangen. Bovendien zijn het nog niet de armsten van de armen. Deze blijven vaak in fataliteit berusten of migreren hoogstens naar een arm buurland in Afrika of Azië. Als we zeggen "reguleren van de migratie" dan is dat niet hetzelfde als volledig controleren of beheersen. Een deel blijft via de achterdeur binnenkomen en uitgeprocedeerden dreigen hetzij onder te duiken, hetzij via de voordeur buiten te gaan en via een achterpoortje terug binnen te komen. Volledig vergrendelen of kanaliseren langs de officiële toegangspoorten is niet mogelijk, tenminste als je geen politiestaat wil. De gedoogruimte moet evenwel binnen de perken blijven, wil je een rechtsstaat behouden en wil je voorkomen dat staat en maatschappij uit elkaar groeien. Keuzen maken in het asielbeleid is dan

vaak niet zozeer een kwestie van de beste optie maar veeleer van de minst slechte.

Wat met de economische asielzoekers?

We moeten weten dat 80% of meer van de asielaanvragen uitgaan van economische vluchtelingen: mensen die vluchten uit hun penibele leefsituatie om hier een beter bestaan uit te bouwen. We zijn erg terughoudend om de arbeidsmigratie nieuw leven in te blazen. Zolang er nog te veel structurele werklozen zijn, is voorzichtigheid geboden. Anderzijds,

wikkelingen in kaart te brengen. Wat zijn de *push-and-pull*-factoren die migratiestromen in gang zetten? Hoe komt het dat bepaalde landen meer migranten of asielzoekers van een bepaalde herkomst aantrekken dan andere? Zijn de drijfveren van economische, culturele of politieke aard? In welke mate is er een link met de conjunctuur, met netwerken, met verwantschapsrelaties? In welke mate moet men spreken van vluchtelingen in de specifieke zin (Conventie-vluchtelingen). In welke mate van asielzoekers in de brede zin? In welke mate spelen relatieve welvaartsverschillen, socio-professionele mobiliteit, informatiestromen, beeldvorming, nabijheid, ... een rol van betekenis? Diegene die hierover meer wil weten is aangewezen op een speurtocht door-

Het is fout enkel op de aanzuigeffecten te wijzen en geen aandacht te hebben voor de gevolgen van een streng uitwijsbeleid. Hierdoor dreigt een criminalisering van asielzoekers.

is het een te grote vlucht vooruit om de zaak simpel af te doen met het standpunt: meer mondiale gelijkheid, zodat economische migratie niet hoeft. We geraken nu maar net aan de helft van onze toegezegde publieke ontwikkelingsbijdrage. En volgens sommige wetenschappers moeten we deze inspanning vijfhonderd jaar (500!) lang kunnen opbrengen om de welvaartsverschillen zo uit te vlakken dat emigratie niet langer aantrekkelijk is voor 'gelukzoekers'.

Het migratie- en asielbeleid zal ook in de toekomst op een tragische wijze gekneld zitten tussen het ethisch wenselijke en het pragmatisch haalbare. Het zal ons blijven achtervolgen.

Hoe verder met het asielbeleid?

Het dringt steeds meer tot ons door dat de migratie geen tijdelijk fenomeen is maar dat het zich ook in de toekomst zal blijven stellen. In die zin zal vlug blijken dat een politiek om de instroom van dag op dag onder controle te houden onvoldoende zal zijn om op een gestructureerde wijze de migratieuitdagingen van de toekomst aan te pakken.

Momenteel moeten we vaststellen dat er vooralsnog onvoldoende knowhow bestaat om de mogelijke en waarschijnlijke migratie-ont-

heer onderzoekinstellingen, wetenschappelijke steunpunten, administraties, NGO's, doelgroepverenigingen... En dan nog blijkt al vlug dat er heel wat hiaten zijn (bijvoorbeeld onderzoek op basis van achterhaalde gegevens, case-onderzoek los van macro-trends).

Wij hebben weinig of geen systematisch zicht op de afgeleide termijneffecten van beleidsmaatregelen op korte termijn. Voortdurend worden er, terecht of ten onrechte, beweringen geopperd over de afgeleide effecten of niet bedoelde nevenwerkingen van vaak goed bedoelde ingrepen. Niet zelden wordt gesproken over het draagvlak van het beleid, over aanzuigeffecten, over samenlevingsoverlast zonder dat één en ander voldoende wetenschappelijk kan geobjectiveerd of empirisch gestaafd. Het verwerven van meer systematisch inzicht hierover mag geen overbodige luxe genoemd worden. Een vaststelling die hierbij aansluit, is dat er nauwelijks een gedegen inzicht bestaat over de effectiviteit van bepaalde maatregelen in functie van het beoogde doel. Het is niet duidelijk wat de effectiviteit is van maatregelen als de repatriëring via gesloten detentiecentra of van de feitelijke spreiding van asielzoekers ingevolge het formeel spreidingsbeleid. Een meer precies zicht op de deelgroepen binnen de brede categorie

van 'mensen zonder papieren' zou ook beleidsrelevante informatie kunnen bieden.

Internationaal

Als het over migratie- en asielbeleid gaat, wordt al vlug verwezen naar een internationaal institutioneel kader of naar reële of vermeende voorbeelden in het buitenland. Zelden is men in het bezit van een goed overzicht van de verschillende instanties die zich met de verschillende uitzichten inlaten en van de stand van zaken aldaar. Op een fragmentarische wijze wordt verwezen naar positieve en negatieve gevolgen van maatregelen die reeds in andere landen zouden genomen zijn. In welke mate gaat het om realistische alternatieven die per saldo beter verdedigbaar zijn? Hoe contextgevoelig zijn die alternatieven? Wat zijn overdraagbare initiatieven waaruit ook hier inspiratie kan geput? Tenslotte wordt ook vaak terecht, maar soms ook als een alibi, naar een internationale aanpak verwezen. Dit roept dan de vraag op waar en hoe dit aanhangig kan gemaakt, wie welke oplossingen of voorstellen aandraagt en hoe groot de kansen zijn voor een gemeenschappelijk optreden. Eveneens is de vraag pertinent welke bewegingsruimte staten hebben om een bijzonder of complementair optreden aan te houden t.o.v. een gemeenschappelijk Europees of internationaal afge-

sproken beleid. In welke mate is het internationaal niveau noodzakelijk voor een groot-schalige en efficiënte aanpak, voor het voorkomen van probleemafwenteling op buurlanden of lidstaten? In welke mate is de verwijzing naar het hoger niveau een teken van verantwoordelijkheidsvlucht of van, al dan niet gegronde, vrees? Een meer globale kijk op het internationaal kader met zijn mogelijkheden en begrenzungen lijkt mij dan ook een must.

Een werkbaar kader

Daarbij komt de vaststelling dat op een weinig gestructureerde wijze door allerlei actiegroepen, middenveldorganisaties, onderzoeksinstellingen, belangengroepen of NGO's aandachtspunten, beleidsthema's of maatregelen bij de overheid worden aangekaart. Hierbij aansluitend moet gezegd dat een bewuste laag van de publieke opinie zich fundamentele vragen stelt zowel bij (uitzichten van) het actuele beleid, als over haalbare alternatieven die finaal beter zouden kunnen zijn. Momenteel ontbreekt het aan een goed forum om dit debat op een gestructureerde en niet demagogische wijze te voeren.

Wij hebben dringend nood aan een kader waarbinnen een gesystematiseerd en pro-actief migratie- en asielbeleid kan gevoerd worden en dat in nauw overleg met de direct be-

Basisstellingen in een notendop

Een verbreding en actualisering van de Conventie van Genève. Dit vergt internationale afspraken. Een herziening naar onder is niet aanvaardbaar. Een politiek van mensenrechten, conflictpreventie en ontwikkelingssolidariteit. Een strijd tegen mensenhandel en clandestiene migratie. Een humane eerste opvang (humane leefomstandigheden in de open opvangcentra). Een correcte procedure en snelle rechtszekerheid: vlugge afhandeling van de procedure, met evenwel garanties voor gelijkheid en recht op beroep. Een verantwoord spreidingsbeleid waarin iedere gemeente haar verantwoordelijkheid opneemt en voorbereid en ondersteund wordt voor de taken die moeten opgenomen worden. Een aangepast onthaalbeleid nieuwkomers (initiatie, vorming, toeleiding naar reguliere wegen van sociale integratie). Een menselijk beleid van terugkeer en sociale reïntegratie (voorkeur voor vrijwilligheid, vorming...) voor uitgeprocedeerden. Een kritische bevraging van het detentiebeleid van uitgeprocedeerden, dit zowel vanuit de optiek van menswaardigheid als vanuit de optiek van de (bepaalde) efficiëntie. Een selectief, geloofwaardig regularisatiebeleid op basis van transparante en objectieve criteria (zie hierboven). Waarborgen van minimale rechten voor uitgeprocedeerden (gezondheidszorg, mensenrechten in centra, e.a.).

trokkenen tot stand komt. Op dat punt zij we alvast een stap verder. De regering heeft erin toegestemd de Koning Boudewijnstichting een onderzoeksproject toe te vertrouwen. Onze bekommernis is wel dat het niet bij vrijblijvend studiewerk blijft. Ook de overlegfunctie moet daadwerkelijk ingevuld worden. Langs dit project moeten allerlei terreindeskundigheid van academische wereld en veldorganisaties samengebracht worden. Op die

manier vermijdt men een hooghartig beleid dat een mokkend sociaal middenveld achterlaat, dat dan dreigt te verzanden in radicaliteit en onverantwoordelijkheid. Omgekeerd kan zo'n beleidskader beletten dat de overheden voor hun beleid enkel naar boven kijken (Europa) en zich verder zonder verantwoording hyperpragmatisch instellen op de strengste benadering van lidstaten.
