

Die problematiek en gesamentlike beheer van immigrante binne die Europese Unie: Lesse vir Suid-Afrika

The problematic nature and joint control of immigrants in the European Union: Lessons for South Africa

HERMAN J. VAN DER ELST

Politieke Wetenskappe, Noordwes-Universiteit, Vaaldriehoekcampus
E-pos: Herman.VanDerElst@nwu.ac.za



Herman van der Elst

HERMAN VAN DER ELST is 'n senior lektor en voorsitter van die vakgroep Politieke Wetenskappe by die Vaaldriehoekcampus van die Noordwes-Universiteit (NWU). In 2000 verwerf hy 'n magistergraad in Internasionale Politiek aan die Universiteit van Pretoria (UP) en in 2008 'n PhD in Openbare Bestuur en Regering by die Potchefstroomcampus van die NWU met 'n tesis oor "Grondhervorming in Suid-Afrika en die oogmerke van post-vestiging: die ontwerp van 'n bestuursmodel vir volhoubare ontwikkeling". 'n Gedeelte van sy navorsing is by die Vrije Universiteit van Amsterdam (VU) gedoen. Hy is outeur van 'n aantal nasionale en internasionale artikels in vakwetenskaplike tydskrifte en hoofstukke in boeke. Sy huidige navorsing fokus op die verskynsel van internasionale migrasie en die impak daarvan op ontwikkelde en ontwikkelende state.

HERMAN VAN DER ELST is a senior lecturer and chair of the subject group Political Sciences at the Vaal Triangle campus of the North West University (NWU). He obtained a master's degree in International Politics at the University of Pretoria in 2000, followed by a PhD in Public Management and Governance at the Potchefstroom campus of the NWU in 2008. The title of his thesis was "Post-settlement land reform objectives in South Africa: towards a management model for sustainable development". Part of his research was completed at the Vrije Universiteit van Amsterdam (Free University of Amsterdam, The Netherlands). He is the author of a number of articles in local and international academic journals, as well as chapters in books. His current research focuses on the manifestation of international migration and the impact thereof on developed and developing states.

ABSTRACT

The problematic nature and joint control of immigrants in the European Union: Lessons for South Africa

International migration is a consequence of globalisation and part of a transnational trend which permanently influences communities, cultural interaction and socio-economic governance in developed and developing states (Harris 2009:4). According to Solomon (1996:1) one out of every hundred and fourteen people in the world can be regarded as displaced. Angenendt (2008:1) is of the opinion that the reasons for illegal immigration in particular can be universally linked to the attempt to flee from political violence and oppression or a lack of economic prospects in the country of origin. In the European Union (EU) the largest group of immigrants, for example,

come from Turkey, Morocco, Albania and Serbia (A common immigration policy 2008:4). In the United States of America (USA) illegal immigrants and non-established minorities are mostly from Mexico, Cuba and other South American states. In South Africa the abovementioned groups mainly come from Zimbabwe, Mozambique and Swaziland (Whitman 2000:19).

Migration is a multidimensional and complex concept relating to a variety of interpretations and meanings. For the purposes of this article the research will be narrowed down to illegal immigration and insufficient integration and marginalisation of non-established minorities in South Africa and the European Union (with a brief reference to the Netherlands as a case study). The key concepts can be summarised as follows:

- a) Non-established minorities: Smit (2009:8) views non-established minorities as individuals or a group that enter a receiver state legally or illegally. These individuals or groups find it difficult to integrate on social, cultural and economic levels in the receiver state. Non-established minorities tend to live in groups, develop their own community structures and tend to retain their own language, culture and religion. This means that they are unable to integrate into the structure and culture of the society that they have entered. They therefore tend to function and live in isolation. In many respects their traditions and way of life are being viewed as strange and regarded with suspicion. The consequence is that non-established minorities are often subjected to socio-economic marginalisation and even discrimination;
- b) Illegal immigration: In brief terms an illegal or undocumented immigrant can be described as a person that enters a state without formal permission. An illegal immigrant therefore enters a state outside the legislative migration framework of that state. Illegal immigration usually takes place through people-trafficking organisations, overstaying on a tourist or study visa or forging a visa (Offe 2011:4).

The South African government has recently launched initiatives to improve immigration control and limit illegal immigration from other African states. In broad terms these initiatives consist of the redeployment of the South African National Defence Force (SANDF) on the South African borders, as well as improved internal processing arrangements and deportation procedures. In the light of the foregoing actions, this article undertakes a holistic comparative analysis of the immigration and non-established minority challenges facing the EU and the way in which illegal immigration is managed in South Africa. The primary assumption is that there are managerial shortcomings and certain lessons to be learnt from the EU experience. It is the main objective of this article to highlight these lessons. Firstly, the article focuses on the impact of moral obligations as an important rationale for the extent of, and manner in which the South African authorities currently manage illegal immigration and the problem of non-established minority groups. Here an emphasis is placed on crime, unemployment and xenophobia as perceived consequences of illegal immigration. Secondly, as the main focus, the article is narrowed down to the perception of, and manner in which illegal immigration and non-established minorities are currently being dealt with within the EU. In this regard there is a specific emphasis on the perception of the national interest of individual states as rationale behind the management of illegal immigration and non-established minorities in the EU. This comparison serves as a guideline to identify the challenges that must be overcome by the South African authorities and provide recommendations for relevant policy formulation and the implementation thereof.

KEY CONCEPTS: Illegal immigration, South Africa (SA), European Union (EU), non-established minorities, joint control, consensus, cultural and structural integration, mutual interest, national self-interest and moral obligations

KERNBEGRIJPE: Onwettige immigrasie, Suid-Afrika (SA), Europese Unie (EU), niegevestigde minderhede, gesamentlike beheer, konsensus, kulturele en strukturele integrasie, gemeenskaplike belang, nasionale eie belang en morele verpligtinge

OPSOMMING

Internasionale migrasie is 'n uitvloeisel van globalisering en deel van 'n transnasionale tendens wat gemeenskappe, kulturele interaksie sowel as sosio-ekonomiese regeerprosesse in ontwikkelde en ontwikkelende state permanent beïnvloed (Harris 2009:4). Volgens Solomon (1996:1) is een uit elke honderd en veertien mense wêreldwyd 'n uitgewekene. Die redes vir veral onwettige immigrasie word volgens Angenendt (2008:1) universeel verbind met pogings van mense om aan politieke geweld en onderdrukking te ontkom. 'n Gebrek aan ekonomiese vooruitsigte in die land van herkoms is dikwels ook 'n rede vir vertrek uit die eie staat van herkoms. Binne die EU is die grootste groepe onwettige immigrante en niegevestigde minderhede byvoorbeeld afkomstig uit Turkye, Marokko, Albanië, Algerië en Serwië (A common immigration policy 2008:4). In die Verenigde State van Amerika (VSA) is onwettige immigrante en niegevestigde minderhede afkomstig uit Meksiko, Kuba en ander Suid-Amerikaanse state. In Suid-Afrika is hulle veral afkomstig uit Zimbabwe, Mosambiek en Swaziland (Whitman 2000:19).

Migrasie is 'n multidimensionele en komplekse konsep wat verband hou met 'n verskeidenheid interpretasies en betekenisse. Vir die doeleindes van hierdie navorsing word die omvang en hantering van die immigrasieproblematiek binne Suid-Afrika en die Europese Unie (met 'n kort verwysing na Nederland as 'n gevallestudie) beperk tot 'n bespreking van die problematiek van onwettige immigrasie en die daarmee verbandhoudende gebrekkige integrasie van minderhede in die "doelstaat".

Die Suid-Afrikaanse regering het onlangs inisiatiewe van stapel gestuur ten einde onwettige immigrasie, veral uit ander Afrikastate, beter te beheer en selfs te ontmoedig. In breë trekke behels hierdie inisiatiewe die ontplooiing van die Suid-Afrikaanse Nasionale Weermag (SANW) op die grense, die verskerping van binnelandse prosesseringsmaatreëls en deporteringsprosedures. In hierdie artikel word 'n vergelyking getref tussen die immigrasie- en die niegevestigde minderheidsproblematiek van die EU en die wyse waarop veral onwettige immigrasie tans in Suid-Afrika hanteer word. Die primêre aanname is dat daar steeds leemtes in die Suid-Afrikaanse hanteringswyse is, en dat daar lesse te leer is uit die EU-ondervinding. Dit is juis hierdie lesse wat in die artikel uitgelig word. Eerstens word kernagtig ingegaan op die impak van morele verpligtinge as belangrike rasionaal onderliggend aan die wyse waarop die onwettige immigrasie en die niegevestigde minderheidsproblematiek tans in Suid-Afrika hanteer word. Hier is die fokus spesifiek op misdad, werkloosheid en vreemdelinge haat as uitvloeiels van onwettige immigrasie. Die fokus word tweedens ter vergelyking vernou tot die persepsie en wyse waarop die immigrasie en niegevestigde minderheidsproblematiek binne die EU hanteer en ervaar word. In hierdie verband word die klem spesifiek op die persepsie van nasionale eiebelang van individuele EU-lidstate as rasionaal vir die hantering van die niegevestigde minderheidsproblematiek binne die EU gelê. Hierdie vergelyking dien as riglyn vir die identifisering van uitdagings wat deur die Suid-Afrikaanse owerhede oorkom moet word. Dit is dan moontlik om aanbevelings te maak vir relevante beleidsformulering en die implementering daarvan in Suid-Afrika.

DIE BERAAMDE OMVANG VAN ONWETTIGE IMMIGRASIE NA SUID-AFRIKA IN DIE POST-1994 BEDELING

Vanweë die onwettige en ongedokumenteerde aard daarvan is dit moeilik om akkurate getalle van die hoeveelheid onwettige immigrante in Suid-Afrika weer te gee. Volgens Solomon (2000:5-7) en Cronjé (2008:1) wissel die getal onwettige immigrante in Suid-Afrika tans tussen vier en agt miljoen. Slabbert (in Solomon 2000:2) is weer van mening dat daar tot twaalf miljoen onwettige immigrante in Suid-Afrika kan wees. Volgens die vakbond Solidariteit is die syfer moontlik tussen agt en nege miljoen (Anon (b) 2010:4). In teenstelling hiermee is Bernstein en Johnston (2006:13) weer van mening dat die hoeveelheid onwettige immigrante in Suid-Afrika aansienlik laer kan wees as wat algemeen aanvaar word. Teen die agtergrond van bogenoemde uiteenlopende opinies is Friedman (in Maharaj 2004:3) van mening dat alle skattings moontlik onakkuraat is, omdat onwettige immigrante juis sal probeer om 'n telproses te vermy. Dit kan egter met sekerheid aanvaar word dat daar tans etlike miljoene onwettige immigrante in Suid-Afrika is.

Alhoewel daar nie spesifieke getalle is nie, is Whitman (2000:18) van mening dat die meerderheid van hierdie onwettige immigrante uit Suider-Afrikaanse state soos Angola, Mosambiek, Zimbabwe en Swaziland afkomstig is. Die voortslepende sosio-ekonomiese en politieke onstabiliteit in Zimbabwe sedert 2000 het dan ook tot 'n drastiese toename in onwettige immigrante uit hierdie streek gelei (Bernstein en Johnston 2008:2). In bogenoemde verband is immigrante veral werksaam in die landbousektor, hotel- en restaurantbedryf, skoonmaakdienste of die informele handelsektor (Maharaj 2004:3). Volgens internasionale neigings wil dit dus voorkom asof die meeste immigrante na welvaart, werksgeleenthede en sosiale stabiliteit op soek is.

Hierdie artikel gaan eerstens van die standpunt uit dat inligting en opinies rakende getalle onwettige immigrante in Suid-Afrika verskil, uiteenlopend is, en daarom ook onbetroubaar is. Tweedens is die standpunt dat die instroming van onwettige immigrante waarskynlik bykans ongekontroleerd plaasvind en dus nie effektief beheer en gereguleer word nie. Dit is 'n tendens wat reggestel moet word deur meer effektiewe beleidsformulering en die implementering daarvan.

DIE SUID-AFRIKAANSE REGERINGSPERSEPSIE EN HANTERING VAN ONWETTIGE IMMIGRANTE TYDENS APARTHEID: MORELE VERPLIGTINGE

Tussen 1960 en die laat 1980s is swart emigrasie na Suid-Afrika hoofsaaklik toegelaat met die oog op die daarstel van 'n sogenaamde trekarbeidsstelsel om spesifiek die landbou- en mynbousektore te bedien. Hierdie gereguleerde migrasie het nie met die verkryging van politieke regte gepaardgegaan nie en werkers kon ook nie hulle gesinne saambring nie (Maharaj 2004:2). Wetgewing is dus so gestruktureer dat dit bykans onmoontlik was vir spesifiek swart emigrante om op 'n ander wyse permanent na Suid-Afrika te immigrer. Trouens, daar is in dié tydperk, na die verdwyning van die Europese kolonies in Afrika, gepoog om blanke emigrante vanuit Zambië en Zimbabwe (voorheen Noord- en Suid-Rhodesië), Angola, Mosambiek en Kenia na Suid-Afrika te lok. Om beleid prakties te implementeer, is administratiewe klem op streng grensbeheer geplaas wat deur die polisie en ook die weermag gehandhaaf is. Op hierdie wyse is onwettige immigrasie dan ook grootliks effektief beheer.

AANLEIDENDE FAKTORE EN DIE HUIDIGE SUID-AFRIKAANSE REGERINGSPERSEPSIE RAKENDE DIE HANTERING VAN ONWETTIGE IMMIGRANTE

Die huidige Suid-Afrikaanse regering se persepsie en beleid is eerstens 'n reaksie op die diskriminerende trekarbeidsstelsel van die 1960s tot die laat 1980s. Tweedens word Suid-Afrika, veral in Afrika, na 1994 toenemend beskou as 'n land van ekonomiese geleenthede en voorspoed (Suid-Afrika 1994:89). In hierdie verband het die struktuur, aard en krag van die Suid-Afrikaanse samelewing as trekpleister vir miljoene onwettige immigrante gedien. Teen hierdie agtergrond kan die Suid-Afrikaanse regering se huidige persepsie dus beskryf word as onderskeidelik 'n vermenging van morele verpligtinge teenoor voormalige bondgenote in die stryd teen kolonialisme en apartheid en 'n wegbeweging van die apartheidswetgewing, -reëls en -regulasies.

Ingevolge die regering se Witskrif vir immigrasie van 1999 was daar in terme van praktiese implementering 'n klemverskuiwing weg van streng grensbeheer na die institusionalisering van meganismes vir interne administrasie en prosessering van onwettige immigrante (Suid-Afrika 1999:2; Bezuidenhout 1999:2). Volgens Watters (2010:3-4) is hierdie fokus op interne administrasie en prosessering steeds in plek. Kortliks is die regulasies vir oorgrensbewegings steeds buigsaam en selfs van minder belang. Met betrekking tot onwettige immigrasie val die klem dus tans op die institusionalisering van die volgende binnelandse beheermaatreëls (Suid-Afrika 1999:2; Watters 2010:3-4):

- Identifisering, opsporing en optrede teen individue met verstreke visums en werkspermitte;
- Beter interaksie met immigrasiehowe en grensbeheer; en
- Meer gereelde inspeksies by werksplekke, skole en diensleweraars ten einde toe te sien dat visums en werksvergunninge geldig is.

Die huidige hantering van onwettige immigrasie en Suid-Afrikaanse regeringsoogmerke kan derhalwe geanaliseer word binne 'n vierledige konteks van die effek van globalisering, die handhawing en uitbouing van menseregte, Afrikasolidariteit, binnelandse versoening en politieke transformasie. Eerstens het die land, as gevolg van die apartheidbeleid vir migrasie en gevolglike internasionale isolasie, vir dekades geen blootstelling gehad aan die gevolge van globalisering nie. Hier gaan dit oor oorgrensbeweging van kapitaal, tegnologie, informasie en, meer spesifiek, vlugtelingen en onwettige immigrante as 'n uitvloeisel van globalisering. Ten opsigte van internasionale verpligtinge en riglyne is die Suid-Afrikaanse hantering van onwettige immigrante tweedens onderworpe aan die Verenigde Nasies se Verklaring van Menseregte van 1948. Hiervolgens is alle mense op 'n menswaardige bestaan geregtig, vry van onderdrukking en alle vorme van diskriminasie (Djonovich 1973:135-145). Hierdie beginsels word dan ook bevestig in die Handves van Menseregte soos vervat in hoofstuk 2 van die Suid-Afrikaanse Grondwet (Suid-Afrika 1996:7). Derdens is dit 'n uitvloeisel van Suid-Afrika se post-1994 versoenende rol in Afrika en meer spesifiek Suider-Afrika. Die Heropbou en Ontwikkelingsprogram (HOP) (Suid-Afrika 1994:117) stipuleer byvoorbeeld dat Suid-Afrika 'n leidende rol moet speel om 'n ontwikkelingsprogram te vestig wat ook tot voordeel van alle buurstate sal wees. Hier gaan dit oor samewerking, koördinerende en uiteindelijke integrasie van die streek. Laastens moet die wyse waarop onwettige immigrante hanteer word, verbind word met die politieke transformasie wat tans in Suid-Afrika plaasvind. Dit wil sê die wegbeweging van 'n ou (apartheidsbedeling en implementeringstrukture) na 'n nuwe (demokratiese) bedeling.

VREEMDELINGEHAAT AS UITVLOEISEL VAN IMMIGRASIE NA SUID-AFRIKA

Aanvalle op wettige sowel as onwettige immigrante het sedert 2007 sporadies in Suid-Afrika voorgekom. Prominente insidente het byvoorbeeld in 2009 by De Doorns in die Wes-Kaap en in 2010 by Kya Sands naby Johannesburg plaasgevind. Tydens hierdie voorvalle is duisende buitelanders (hoofsaaklik Zimbabwiërs) aangeval en dakloos gelaat. Kenmerkend van die aanvalle was die onverwagte en gewelddadige aard daarvan. Volgens die Raad vir Geesteswetenskaplike Navorsing (2008:25) en Misago (2009:3) is vreemdelinge haat en die konflik wat hiermee gepaard gaan te wyte aan die Suid-Afrikaanse menings oor die volgende faktore:

- Immigrante is bereid om teen laer lone as die inheemse bevolking te werk;
- Kompetisie met die inheemse bevolking vir toegang tot markte;
- Toegang tot behuising;
- Toegang tot gesondheidsorg; en
- Gebrek aan grensbeheer.

Bogenoemde verskynsels moet teen die agtergrond van Suid-Afrika se werkloosheidsyfer wat tans minstens 25% is, gesien word. Ten einde xenofobie (vreemdelinge haat) te bekamp, volg die Suid-Afrikaanse regering tans 'n reaktiewe benadering. Eerstens word regeringsinisiatiewe daarop gerig om gemeenskappe en staatsinstellings bewus te maak van die regte van vreemdelinge, onwettige immigrante en vlugteling soos vervat in die Volkereg. Tweedens is daar (reaktiewe) polisiëring- en deporteringsmaatreëls in plek. Derdens is daar regeringsgesteunde inisiatiewe om ontheemdes en uitgewekenes tydelik te huisves. Volgens Majodina (2008:72) kan bogenoemde maatreëls egter as vaag en daarom oneffektief beskryf word. In aansluiting hierby het die Konsortium vir Vlugteling en Migrante in Suid-Afrika die regering ook aangespoor om 'n meer proaktiewe benadering tot die bekamping van vreemdelinge haat te volg.

DIE PROBLEMATIEK EN UITDAGINGS VAN ONWETTIGE IMMIGRASIE VIR SUID-AFRIKA

Onwettige immigrasie het volgens Solomon (2000:10) in hoofsaak die volgende onmiddellike uitwerking op die Suid-Afrikaanse sosio-ekonomiese infrastruktuur en bevolking:

- Laag geskoolde Suid-Afrikaners word van werksgeleenthede ontsê. In die genoemde sektore is onwettige immigrante bereid om vir laer lone as Suid-Afrikaners te werk;
- Onwettige immigrante maak op sosiale dienste soos behuising, gesondheidsorg en finansiële bystand aanspraak;
- Daar word beraam dat onwettige immigrante by tot 14 persent van alle kriminele aktiwiteite in die land betrokke is. Hierdie aktiwiteite sluit dwelmhandel, invloed van onwettige wapens en sluipmoorde in; en
- Stygende gevalle van xenofobie teen onwettige immigrante.

Teen die agtergrond van bogenoemde probleme en uitdagings omskryf Watters (2010:2) die huidige Suid-Afrikaanse nasionale immigrasiebeleid (soos vervat in die Immigrasiewet nr 13 van 2002) as vae en versigtige stellings. Die probleem is dat die immigrasiebeleid, soos genoem, steeds gebaseer is op die bepaling van die Witskif vir immigrasie van 1999. In baie opsigte is dit dus verouderd en bevorder nie altyd nasionale eie belang nie en neem ook nie internasionale

realiteite in aanmerking nie. Derhalwe is Watters (2010:2-3) van mening dat daar 'n noodsaak is om die immigrasiebeleid te hersien en verder te verfyn. Vervolgens word op die wyse waarop soortgelyke probleme en uitdagings binne die EU hanteer word, gefokus. Hierdie verkennende ondersoek is spesifiek op die identifisering van elemente wat van toepassing op die Suid-Afrikaanse beleidsformulering en implementering daarvan kan wees, gerig.

DIE PROBLEMATIEK VAN ONWETTIGE IMMIGRASIE EN NIEGEVESTIGDE MINDERHEDE IN DIE EU

Tussen die 1960s en 1980s het die momentum van migrasie van nie-Westerse, niegevestigde immigrante na Wes-Europese state vinnig toegeneem. Die EU word derhalwe tans met 'n dramatiese toename in wettige en onwettige immigrasie gekonfronteer. Vier persent (agtien miljoen mense) van die EU-bevolking behoort tans tot 'n niegevestigde minderheidsgroep (Barrot: 2008:1). Daar word voorts beraam dat tot 500 000 onwettige immigrante jaarliks die EU binnekom in die soeke na beter ekonomiese vooruitsigte en ontvlugting van politieke omstandighede (Borg 2007:1 en Feist & Ette 2007:38). Hierdie invloed van immigrante het oor die jare tot 'n toename en permanente teenwoordigheid van niegevestigde minderheidsgroepe in individuele EU lidstate gelei. Die migrasieproblematiek binne die EU sentreer egter nie hoofsaaklik rondom die hantering van onwettige immigrante nie. Daar word ook klem geplaas op die hantering van die steeds groeiende getal niegevestigde minderhede binne EU grense.

Voorgaande beteken dat daar 'n steeds groeiende etniese en kulturele diversiteit in die EU aangetref word. Smit (2009:3) identifiseer vier kategorieë niegevestigde minderheidsgroepe wat hulle gedurende bogenoemde tydperk in die EU begin vestig het, en steeds probeer vestig:

- Immigrante uit voormalige kolonies;
- Inwoners en sogenaamde gasarbeiders uit hoofsaaklik Turkye, Marokko, Albanië en Algerië wat sedert die 1960s gewerf is om in Wes-Europese state te kom werk ten einde voorsiening vir die gebrek aan genoegsame arbeid te maak;
- Inwoners van Oos- en Sentrale Europa (die voormalige sogenaamde Oosblokstate) wat toegang tot die welvaartsvoordele van die EU probeer verkry; en
- Ander ekonomiese vlugtelinge uit arm state van byvoorbeeld Afrika, Asië en die Midde-Ooste.

Met die einde van die Koue Oorlog, voortgesette globalisering, die institusionalisering van die EU as ekonomiese handelsblok en die gevolglike groeiende Europese welvaart het die instroming van wettige en onwettige immigrante beduidend toegeneem. Dit beteken dat daar 'n verdere getalstoename was van persone binne individuele EU-state wat aan niegevestigde minderheidsgroepe behoort (Smit 2009:1).

AANLEIDENDE FAKTORE EN DIE HUIDIGE EU-PERSEPSIE RAKENDE DIE BEHEER VAN ONWETTIGE IMMIGRANTE EN NIEGEVESTIGDE MINDERHEDE: DIE BEVORDERING VAN NASIONALE EIEBELANG

'n Wesentlike samebindende beleids- en implementeringskenmerk van die EU is die gesamentlike hantering van sake van gemeenskaplike belang. Bekende voorbeelde is die infasering van 'n gemeenskaplike geldeenheid, gemeenskaplike doeanebepalings, die EU taalbeleid en vryheid van oorgrensbewegings.

Sedert 1999 bestaan daar binne die EU 'n bewustheid dat onwettige immigrasie en die groeiende aantal permanente etniese en kulturele niegevestigde minderhede 'n potensieel destabiliserende impak op die politieke en sosio-ekonomiese strukture van die EU, en die 27 EU lidstate, kan hê. Daar bestaan derhalwe konsensus onder EU lidstate dat immigrasie en niegevestigde minderhede ook gesamentlik as 'n prioriteit hanteer moet word (Spencer 2003:1-4). Ondanks bogenoemde eenstemmigheid, is daar egter beperkte konsensus oor presies hoe hierdie problematiek gesamentlik hanteer moet word. Hierdie afwesigheid van definitiewe konsensus kan toegeskryf word aan individuele state se uiteenlopende interpretasies van wat in nasionale (enersyds) en eiebelang (andersyds) is. Ondanks breë, maar beperkte gesamentlike hanteringsriglyne word immigrasie en niegevestigde minderhede grotendeels op nasionale (binne EU lidstate) vlak (individueel deur lidstate) hanteer (A common immigration policy 2008:4). Kriteria vir byvoorbeeld die toelating van immigrante, hoeveelheid immigrante, die hantering van immigrante en integrasie-strategieë van niegevestigde minderhede berus steeds by individuele EU lidstate.

DIE DESTABILISERENDE IMPAK VAN IMMIGRASIE EN NIEGEVESTIGDE MINDERHEDE OP DIE EU

Dit is 'n realiteit dat niegevestigde minderhede dit moeilik vind om veral op kulturele vlak met plaaslike bevolkings te integreer (The meaning of immigrant integration 2009:1). Hierdie gebrek aan integrasie lei tot 'n potensieële kettingreaksie van wrywing en antagonisme met die plaaslike bevolkings. Tussen 2005 en 2010 is state soos byvoorbeeld Frankryk, Nederland, Duitsland en die Verenigde Koninkryk dan ook gekenmerk deur etniese onrus onder niegevestigde minderhede en ontevredenheid onder die plaaslike bevolkings. Hierdie onrus het met politieke debatte, gewelddadige protesaksies, verskuiwing in kiesersteun na regs, koalisie-vorming en selfs regeringsveranderings gepaardgegaan (Collet 2008:3) en (Anon (a) 2010:3).

Alle EU-lidstate word dus op bykans alle sferes van die samelewing deur die toevloei van immigrante geraak. Die belangrikste konkrete probleme wat niegevestigde minderheids-groepe ondervind en waarmee die EU en EU-lidstate gekonfronteer word, is volgens Ferrero-Waldner (2008:4) en (A common immigration policy 2008:5) die volgende:

- Negatiewe stereotipering en selfs diskriminerende praktyke het in baie gevalle teen niegevestigde minderheids-groepe ontwikkel. Niegevestigde minderhede word byvoorbeeld dikwels as die oorsaak van stygende misdaad, armoede, werkloosheid, dwelms-handel, handel in mense en prostitusie beskou.
- Immigrante wat onder niegevestigde minderheids-groepe ressorteer vind dit, soos genoem, moeilik om in die gasheerstaat te integreer en neig nog om in groepe saam te bly, hul eie gemeenskapstrukture te ontwikkel en ook hul taal en kultuur te behou;
- Niegevestigde minderheids-groepe verkry nie maklik burgerskap van EU-lidstate nie; en
- Die verkryging van burgerskap verseker ook nie sosiale, ekonomiese en politieke bemagtiging nie.

Teen bogenoemde agtergrond het die wyse waarop immigrasiekwessies in die EU hanteer, aanvaar en geakkommodeer word, met verloop van tyd in 'n multi-dimensionele en politieke gelaaiete aangeleentheid ontwikkel. Hierdie multidimensionaliteit dui spesifiek op kwessies soos die inagneming van staatlke demografiese verskille, ekonomiese beperkings, sosiale verwagtinge, gesondheidskwessies, handelsbande, ontwikkelingsbehoefte, onderwysbehoefte, sekuriteitsbehoefte, ensovoorts (A common immigration policy 2008:3). Suksesvolle gesamentlike

hantering vereis dus 'n vermenging van beleidsaksies wat 'n wye reeks diensleweringprosesse moet insluit.

Die proses word bemoelijk deurdat daar, volgens Engbersen en Gabriels (1995:9) en Mcgeary (2005:28), vroe en debatte binne die EU ontstaan het rakende die kriteria vir byvoorbeeld toegang tot lidstate, reg op burgerskap, minderheidsrege, integrasie, strukturele en kulturele interaksie en hantering van onwettige immigrasie. Binne die raamwerk van die EU word die meeste individuele lidstate dus ook tans met die problematiek en realiteit van niegevestigde minderheidsgroepe gekonfronteer. Tot op hede is daar nog geen gemeenskaplike of politieke konsensus oor die hantering van immigrasie en groeiende etniese en kulturele diversiteit binne die EU nie (Angenendt 2008:1). Dít is juis die kontemporêre politieke problematiek sowel as die noodsaak en vooruitsigte vir die gesamentlike EU-hantering van niegevestigde minderhede, wat in hierdie artikel ter sprake is.

BREË (BEPERKTE) RIGLYNE VIR DIE GESAMENTLIKE HANTERING VAN IMMIGRASIE EN NIEGEVESTIGDE MINDERHEDE

In opvolging van die EU Raad se sitting in Tampere, Finland in 1999 is daar in 2004 tydens die beraad in Den Haag, Nederland besluit dat 'n volledige program vir die gesamentlike hantering van spesifiek onwettige immigrante op die korttermyn ingefaseer moet word. So 'n program moet op die realiteite en ekonomiese sowel as demografiese diversiteit van die EU geskoei wees. Ten einde hierdie oogmerk te bereik is die volgende sleutelbesluite geneem (Smit 2009:17):

- Die program sal oor 'n tydperk van vyf jaar 'n gemeenskaplike EU asiel- en immigrasiesisteam ontwikkel om die invloed van niegevestigde minderhede na Europa te reguleer en fasiliteer. Hierdie gemeenskaplike beleid moet teen 2010 geïmplementeer wees;
- Die ontwikkeling van 'n gemeenskaplike beleid vir migrasie en asiel kan slegs met voldoende en relevante data ontwikkel word; en
- Die institusionalisering van 'n Europese struktuur wat die binnekoms van nie-EU-burgers by eksterne grense beheer en koördineer, is van kardinale belang.

Die noodsaak van so 'n gesamentlike hantering is spesifiek verbind met die groeiende getal niegevestigde minderhede binne die grense van die EU en die druk wat dit op die politieke en sosio-ekonomiese strukture van lidstate plaas. As uitvloeisel van bogenoemde sittings bestaan daar tans breë, maar beperkte riglyne waarvolgens immigrante en niegevestigde minderhede gesamentlik hanteer moet word. In hierdie verband is besluit dat immigrante wat om asiel aansoek doen op dieselfde wyse deur alle lidstate hanteer moet word wanneer hulle EU grense betree. Volgens Barret (2008:8) behels hierdie ooreenkoms die volgende aspekte:

- Gedeelde administratiewe maatreëls vir die hantering van asielsoekers;
- Gedeelde toelatingsvoorwaardes tot die EU; sowel as
- Die voorsiening van sosiale sorg tydens die asielprosedure.

Daar is konsensus oor watter immigrante in aanmerking kom vir asiel en toelating tot die EU. Daar bestaan dus reeds 'n fondasie waarop daar voortgebou kan word ten einde immigrasie na die EU gesamentlik te hanteer. Ondanks die prinsipiële erkenning en breë gedeelde hanteringsriglyne is daar egter, soos aangedui, tot op hede nog nie 'n gemeenskaplike kompromis en politieke konsensus oor die gesamentlike hantering van die niegevestigde minderheidsproblematiek nie.

NASIONALE BELANG AS FAKTOR IN DIE GESAMENTLIKE HANTERING VAN IMMIGRASIE EN NIEGEVESTIGDE MINDERHEDE

Al die EU lidstate word met die problematiek en realiteit van immigrasie en niegevestigde minderheidsgroepe gekonfronteer. Die meeste sleutelkwessies word steeds op nasionale vlak hanteer. Die ter sprake afwesigheid van 'n gemeenskaplike of politieke konsensus oor die gesamentlike hantering van immigrasie en die groeiende etniese en kulturele diversiteit, kan volgens Agenendt (2008:1) aan meningsverskille rakende die volgende aspekte toegeskryf word:

- Die bepaling van die hoeveelheid immigrante wat die EU benodig, en wat jaarliks mag binnekom;
- Die wyse waarop, en meganismes waarmee die groeiende etniese en kulturele diversiteit binne die EU hanteer moet word; en
- Die wyse waarop immigrante geïntegreer moet word.

Binne enige demokratiese bestel is dit die staat se primêre plig om toe te sien dat vryheid, orde geregtigheid, sekuriteit en die welsyn van inwoners verseker word (Jackson & Sorenson 2007:6). Daarom is die primêre regverdiging agter alle staatlike optrede die bevordering van nasionale belang (Couloumbus & Wolfe 1986:106). Volgens Angenendt (2009:1) is die gebrek aan 'n kompromis en konsensus binne die EU juis te wyte aan state se individuele interpretasie van wat in die nasionale belang van die inwoners is. Binne die raamwerk van die EU verskil state fisies in terme van byvoorbeeld grootte van territoriale gebiede en bevolkings, bevolkingsamestelling, bevolkingsdigtheid, infrastrukturele fasiliteite, geografiese kenmerke, ekonomiese vermoë en die formaat van sosiale welsynsisteme. Teen hierdie agtergrond word die impak van immigrasie en groeiende niegevestigde minderhede verskillend deur individuele state ervaar en geïnterpreteer (Spencer 2003:2). Vandaar dan die behoefte en neiging onder EU-state om bogenoemde probleem op 'n nasionale vlak te wil hanteer. As gevolg van die uiteenlopende persepsies is die meeste state derhalwe onwillig om hulle nasionale reg en kapasiteit om teen onwettige immigrante op te tree, te verloor. Verder wil lidstate die alleenreg oor die toelatingsvereistes vir en die hoeveelheid immigrante wat binne hulle grense toegelaat word, behou.

VERPLIGTE INTEGRASIE AS TEGNIEK OM VERDEELDHEID EN VREEMDELINGEHAAT TE BEKAMP

Die EU se Handves van Fundamentele Regte waarborg die beskerming en praktyk van diverse kulture en gelowe, tensy dit in konflik of onversoenbaar met Europese regte en nasionale wetgewing is (Europese Unie 2000:5). Ten einde verdeeldheid en xenofobie te bekamp, word daar dus van niegevestigde minderhede verwag om volledig met die bevolkings van individuele EU lidstate te integreer. Kotze en Van Wyk (1986:62) omskryf integrasie as die vermoë van die lede van 'n samelewing om vir die verwesenliking van samelewingsdoelwitte saam te werk. Met spesifieke verwysing na die EU definieer Boswell (2003:75) integrasie as die proses van inkorporering van niegevestigde minderhede in die ekonomiese, sosiale en politieke lewe van die gasheerstaat. Barrot (2008:1) is van mening dat suksesvolle integrasie slegs kan slaag indien daar respek vir die EU se basiese waardes bestaan. Volgens die EU se Migrasie Integrasie Beleidsindeks word suksesvolle integrasie van niegevestigde minderhede aan die hand van die volgende beleidsareas (kriteria) gemeet (Offe 2011:23 en MIPEX 2004:1-3):

- Kennis van die plaaslike taal;
- Die mate van toegang tot opleiding en arbeidsmarkte;
- Familiehereniging;
- Mate van respek en toleransie vir die waardes van andere;
- Wetsgehoorsaamheid;
- Die vermoë van migrante om selfonderhoudend te wees;
- Sosiale deelname;
- Die verkryging van langtermynverblyfsreg;
- Politieke deelname;
- Toegang tot nasionaliteit; en
- Afwesigheid van diskriminasie.

Dit is duidelik dat daar in die integrasie van niegevestigde minderhede in die EU twee relevante dimensies onderskei moet word. Biezeveld en Entzinger (2003:8) en Wets (2007:22) onderskei tussen die strukturele en kulturele dimensies van integrasie. Strukturele integrasie verwys na die sigbare norme van 'n gasheerstaat wat deur wette bepaal word en waaraan niegevestigde minderhede onderworpe is (Biezeveld & Entzinger 2003:8). 'n Eenvoudige voorbeeld van 'n juridiese norm is verkeersreëls in 'n staat of die ouderdom van stemgeregtigdes. Selfs al verskil burgers of niegevestigde minderhede met sekere juridiese norme, moet 'n persoon struktureel integreer ten einde sosiale kohesie te verseker. Kulturele integrasie verwys volgens Boswell (2003:75) na kennis van die gasheerstaat se sosiale norme. Sosiale norme is ongeskrewe gedragsreëls wat lede binne 'n sekere gemeenskap van mekaar verwag en aan mekaar bied (Wets 2007:22). Dit gaan dus hier oor byvoorbeeld taal, godsdiens, kleredrag, die verstaan van die gebruike en tradisies van die plaaslike gemeenskap asook respek vir die basiese waardes van die gasheerstaat (Barrot 2008:3). Biezeveld en Entzinger (2003:8) noem dit die sogenaamde identiteit van 'n gemeenskap. Dit word nie deur die wet verplig om hierdie sosiale norme te gehoorsaam nie. Persone wat hierdie norme nie aanvaar nie, vind dit egter moeilik om te integreer. In baie gevalle word hierdie persone met agterdog bejeën en daar word ook soms teen hulle gediskrimineer.

Die huiwerigheid van individuele EU-state om immigrasie en die voortvloeiende niegevestigde minderhedekwessie gesamentlik te hanteer, sentreer juis rondom die problematiek van gebrekkige integrasie. Die persepsie bestaan dat aspekte soos tradisies, gebruike, religie en taal moeilik integreerbaar en versoenbaar met gevestigde Europese waardestelsels en gebruike is.

DIE PROBLEMATIEK VAN SOSIALE (STRUKTURELE EN KULTURELE) INTEGRASIE

Suksesvolle integrasie impliseer, soos genoem, strukturele en kulturele integrering in die gasheerstaat. Die realiteit is dat baie niegevestigde minderhede dit moeilik vind om veral kultureel in EU gasheerstate te integreer. Niegevestigde minderhede het meestal 'n behoefte daaraan, en slaag ook daarin om struktureel en maatskaplik by die gasheerland te integreer. Sodoende verkry hulle ook toegang tot die welvaartsvoordele van 'n gasheerstaat wat volgens Goodwin (2007:55) byvoorbeeld die volgende insluit:

- Gesondheidsorg;
- 'n Maandelikse salaris vir werkloos; en
- Behuising.

Niegevestigde minderhede openbaar ook 'n behoefte om hul eie kulturele identiteit en eie sosiale norme te behou, te beskerm en selfs te verbreed (Biezeveld & Entzinger, 2003:8). Dit sluit in die behoud van tradisies, gebruike, godsdiens en politieke perspektiewe. In aansluiting hierby bevind Constant en Zimmerman (2005:2) dat niegevestigde minderhede meestal nie volgens die MIPEX kriteria integreer nie, maar dit verkies om binne hulle eie etniese en kulturele netwerke te funksioneer. Dit veroorsaak dan 'n wedersydse gebrek aan begrip, antagonisme en 'n xenofobiese ingesteldheid deur die inwoners van die gasheerstaat teenoor niegevestigde minderhede. Hierdie gebrek aan kulturele integrasie lei voorts daartoe dat etniese en kulturele niegevestigde minderhede in die gasheerstate in isolasie leef en groei. Konkrete integrasieprobleme waarmee niegevestigde minderhede dan te doen kry, kan vervolgens in hooftrekke saamgevat word.

DIE PROBLEMATIEK VAN BOTSSENDE WAARDESTELSLS

Na 'n merkbare toename in betogings en opstande in Parys doen Geary en Graf (2005:26) 'n ondersoek na die stand van integrasie van niegevestigde minderhede in Frankryk. Die betogers was hoofsaaklik derde geslag niegevestigde minderhede, met ander woorde die kleinkinders van die eerste geslag emigrante wat as gasarbeiders in die 1960s en 1970s na Frankryk gekom het. Daar is bevind dat tweede en derde generasie emigrante al hoe meer vervreemd word van hul ouers omdat hulle in die gasheerland gebore is en opgroei. Die natuurlike gevolg is dat hulle dan minder aan die kultuur, tradisies, taal en gebruike van hul staat van herkoms blootgestel word (Smit 2009:15). Die probleem is dat lede van 'n niegevestigde minderheidsgroepering egter ook nie altyd struktureel en kultureel deur die bevolking van die gasheerstaat aanvaar word nie. Hulle gebruike word as vreemd ervaar en hulle word met agterdog bejeën. Dié groepering word vervolgens soms aan sosio-ekonomiese marginalisering en selfs diskriminasie in die werkplek blootgestel (Smit 2009:15-16). Niegevestigde minderhede woon dikwels ook in spesifieke woonbuurte in dorpe en stede. In Frankryk staan dit bekend as sogenoemde "banlieues" en in Nederland en België word dit "ghetto's" genoem. Hurewitz (2005:12) meen dat die groeiende antagonisme van niegevestigde minderhede teenoor Europese burgers ook al hoe meer in hierdie woonbuurte sigbaar word. Hierdie antagonisme manifesteer byvoorbeeld in die vorm van algemene ontevredenheid, vreedsame betogings, gewelddadige opstande en selfs Moslem-fundamentalisme.

DIE PROBLEMATIEK VAN EKONOMIESE INTEGRASIE

Coenders et al. (2005:62) is van mening dat suksesvolle ekonomiese integrasie bereik is wanneer niegevestigde minderhede nie meer onderskeibaar is van die gasheerstaat se inheemse bevolking in terme van geleentheid in die arbeidsmark, werkloosheidstendense en inkomste nie. Die redes vir 'n gebrek aan ekonomiese integrasie word vervolgens uiteengesit.

'n Gebrek aan ondervinding en opleiding

Volgens Ferraro-Waldner (2008:4) is die verkryging van werk met die oog op 'n beter lewe die hoofrede waarom mense na die EU immigrer. Werksintegrasie is daarom 'n sleutelfaktor in die integrasieproses van niegevestigde minderhede. Niegevestigde minderhede kry gewoonlik werk in die konstruksiebedryf, landbousektor, skoonmaakdienste en die hotelwese. Constant en Zimmerman (2005:6) vind egter dat daar oor die algemeen 'n hoër werkloosheidsyfer onder niegevestigde minderhede as onder inheemse gemeenskappe is. Dit kan daaraan toegeskryf word dat die niegevestigde minderhede relatief jonk is, 'n laer vlak van opleiding en minder werks-ondervinding in vergelyking met die gasheerbevolking het. Ferraro-Waldner (2008:4) het verder bevind dat niegevestigde minderhede oor die algemeen minder as die inheemse bevolking verdien.

In Nederland verdien Marokkane byvoorbeeld tot 30% minder as die gasheerburgers en in Duitsland tussen 9% en 23% minder (Coenders et al. 2005:62). Nie net verdien niegevestigde minderheidsgroepe minder as die gasheerbevolking nie, maar hulle het ook 'n laer vlak (gemiddeld 5%) van arbeidsdeelname as die inheemse bevolking in die EU (Coenders et al. 2005:64). In die eerste jaarverslag van die "Commission of the European Communities" (Europese Unie 2004:5) word die gebrekkige toegang tot werksgeleenthede as die grootste struikelblok vir die integrasie van niegevestigde minderhede in die gasheerstate geïdentifiseer.

Sosiale welsynsvoordele as 'n demotiveringsfaktor

Baie lede van die EU is sosiale welsynstate. Die staat maak dus voorsiening vir gesondheidsorg, 'n basiese inkomste en behuising indien 'n individu werkloos of behoeftig is. Goodwin (2009:92) meen dat die vooruitsig van sosiale welsynsvoordele ook 'n oorsaak vir die laer arbeidsdeelname van niegevestigde minderhede in sommige gasheerstate is. Niegevestigde minderhede het nie voldoende motivering om in state met 'n hoë welsynsvoordeel (inkomste) te werk nie, omdat hulle byna net soveel met 'n minimumloon as met die sosiale toelaag vir werklose persone verdien. Daar is derhalwe gevind dat die werkloosheid en gebrekkige arbeidsdeelname merkbaar hoër is in state waar die welsynsvoordele hoog is (Coenders et al. 2005:71).

Ten einde die dinamiek van die integrasieproblematiek uit te lig, word kortliks na Nederland as 'n voorbeeld verwys. Reeds sedert die 1960s staan Nederland bekend as een van die tolerantste state in Europa betreffende die akkommodering van verskillende sosiale groepe, tale, kulture en tradisies (Main 2006:2). Huidige verwickelinge in Nederland kan derhalwe volgens Vasilyn (2007:4) dien as praktiese voorbeeld en rigtingwyser van die immigrasietendense en niegevestigde minderhedeproblematiek in die res van die EU.

DIE INTEGRASIE VAN NIEGEVESTIGDE MINDERHEDE: DIE GEVAL VAN NEDERLAND

Immigrante en die teenwoordigheid van verskillende nieinheemse groeperinge is nie 'n nuwe verskynsel in Nederland nie. Ongeveer 10% (1.6 miljoen mense) is immigrante of behoort tans tot 'n niegevestigde minderheidsgroepering

As uitvloeisel van bogenoemde tolerante benadering tot multikulturaliteit word Nederland volgens Vasilyn (2007:1) op die oomblik gekonfronteer met nie soseer 'n immigrasiekrisis nie, maar eerder met 'n integrasiekrisis. Die integrasiekrisis wat oorbrug moet word, is spesifiek van toepassing op die problematiek van niegevestigde minderhede. Baie individue en groepe van spesifiek Turkse en Marokkaanse afkoms vind dit moeilik om sosiaal, kultureel, polities en ekonomies in die Nederlandse samelewing te integreer, en leef steeds in isolasie. Soms word hulle gebruike en tradisies as vreemd ervaar en word hulle baie keer blootgestel aan antagonisme en diskriminasie. Die noodwendige gevolg is eerstens politiek-ekonomiese verdeeldheid in die Nederlandse samelewing (Main 2006:12). Tweedens word Nederlandse sosiale welsynsisteme onder druk geplaas.

DIE KERN VAN EN RASIONAALAGTER DIE NEDERLANDSE IMMIGRASIEBELEID

Die Nederlandse immigrasiebeleid is in lyn met die Tampere-besluit van 1999. Nederland is dus ten gunste van, en neem aktief deel aan die ontwikkeling van 'n gesamentlike EU-program vir die hantering van die immigrasieproblematiek (die sogenaamde gesamentlike integrasiebeleid) (Smit 2009:17). Die uitstaande kenmerk van die Nederlandse immigrasiebeleid is, soos genoem, die klem wat geplaas word op integrasie of sogenaamde gedeelde burgerskap.

Die ontwikkeling van die integrasiebeleid

Ten einde die integrasiekrisis te hanteer, was daar 'n geleidelike poging of program waar gefokus is op tegnieke van assimilasië. Aanvanklik (voor September 2001) is dit toegespits op multikulturele assimilasië. Dit het geïmpliseer dat die andersheid van immigrante erken, geakkommodeer en uitgebou moes word. Die vereiste was dat die bestaande Nederlandse sosiale, politieke en ekonomiese samelewingsorde deur immigrante en niegevestigde minderhede erken en gerespekteer moet word. Assimilasië hou verband met (post 2001) die algehele kulturele en sosiale absorpsie van immigrante in die samelewing. Met ander woorde immigrante behoort ononderskeibaar te wees van die gevestigde (tradisionele) samelewingsorde.

Kontemporêre Nederlandse assimilasiëgnieke

Ten einde nader te beweeg aan die doelwit van gedeelde burgerskap, is die volgende breë maatreëls volgens Vasily (2007:7-9) van toepassing:

- a) Verskerpte veiligheidsmaatreëls en kontrole. Daar word vereis dat alle individue te alle tye identifikasiebewyse moet kan toon;
- b) Navorsing word gedoen om vas te stel tot watter mate eerste- en tweedegenerasië-immigrante daarin kan slaag om te integreer. Daarvolgens word verbeterde integrasiëgnieke ontwikkel;
- c) Immigrasië van individue met noodsaaklike of spesifieke kundigheid word aangemoedig;
- d) Immigrante, of aspirerende immigrante moet 'n toepaslike geskrewe of mondelinge toets aflê om hulle kennis van die Nederlandse taal en kultuur te evalueer;
- e) Opgradering van agtergeblewe woonbuurte sowel as die hervestiging van immigrante wat in gekonsentreerde residensiële groepe saamwoon, word onderneem;
- f) Bevordering van die inlywing van immigrante in die samelewing, met 'n spesifieke aandag aan vroue se plasing in die arbeidsmark; en
- g) Die infasering van 'n mentorstelsel vir die jeug ten einde hulle te bemagtig om meer betrokke te raak by opleiding en by die ekonomie.

Teen hierdie kontekstuele agtergrond kan die uitdagings waarmee die EU tans gekonfronteer word, geïdentifiseer en ontleed word.

IMMIGRASIE EN INTEGRASIE VIR NIEGEVESTIGDE MINDERHEDE: UITDAGINGS EN GELEENTHEDE BINNE DIE EU

In navoring van die bepalinge van die EU se Handves van Fundamentele Regte staan die EU onder 'n verpligting om diverse kulture, tradisies, gebruike en gelowe van niegevestigde minderheidsgroepe te beskerm en te waarborg (Europese Unie 2004:12). Daar bestaan, soos aangedui, ook al sedert die Tampere-beraad (1999) konsensus onder EU-lidstate dat immigrasië en niegevestigde minderhede gesamentlik hanteer moet word. Ten spyte hiervan wil dit voorkom of die beleidsbespreking en implementering daarvan steeds binne individuele EU lidstate plaasvind. Hierdie verskynsel kan toegeskryf word aan state se persepsie en interpretasië van wat in die belang van die inheemse bevolking is. Volgens Angenendt (2008:1) behoort EU-lidstate gemeenskaplike doelwitte na te streef wat spesifiek op die vermindering van onwettige immigrasië fokus, maar terselfdertyd langtermynoplossings vir niegevestigde minderhede bied. In terme van

die oorbruggingstate se individuele interpretasies en bereiking van 'n gemeenskaplike doelwit moet die volgende uitdagings hanteer word:

- Die belangrikste resultaat van 'n gesamentlike niegevestigde minderhedebeleid is die realiteit dat twee doelwitte bereik moet word (Castles 2000:85). Nie net moet die migrasie na die EU beheer word nie, maar daar moet ook suksesvolle strukturele en kulturele integrasie van niegevestigde minderhede plaasvind;
- Die kern van die niegevestigde minderhede-problematiek is in 'n gebrek aan integrasie, selfs tot in die derde generasie te vinde. Dit lei daartoe dat gemeenskappe gemarginaliseer bly. Om hierdie probleem te oorkom, moet geleentheid en beter toegang tot die Europese arbeidsmarkte vir niegevestigde minderhede geskep word (Angenendt 2008:4);
- Elke lidstaat het 'n eie unieke benadering tot die hantering van immigrasie en niegevestigde minderhede. Daarom kan dit gebeur dat die toestroming van niegevestigde minderhede na state met 'n streng beleid afneem, maar dan na state met 'n minder streng beleid sal toeneem (Coenders et al. 2005:87). Deur 'n gesamentlike beleid vir die hantering van niegevestigde minderhede te ontwikkel, kan 'n meer eweredige verspreiding van niegevestigde minderhede binne die EU bewerkstellig word; en
- Volgens Heuser (2004:2) behoort die ontwikkeling en implementering van 'n gesamentlike beleid so te geskied dat dit die lidstate se bestaande beleid eerbiedig en akkommodeer. Van besondere belang is dat niegevestigde minderhede op 'n demokratiese wyse betrek word by die formulering van 'n integrasiebeleid, spesifiek op plaaslike vlak (Barrot 2008:3).

Ondanks bogenoemde uitdagings is dit andersyds duidelik dat die ontwikkeling van 'n gesamentlike immigrasie- en niegevestigde minderhedebeleid steeds 'n prioriteit vir die Europese Kommissie bly. Alhoewel so 'n gesamentlike beleid steeds ver van afgehandel is, word daar tog wel nader aan 'n meer gekoördineerde benadering beweeg.

GEVOLGTREKKING

Binne die EU bestaan daar eenstemmigheid dat groeiende etniese en kulturele verskeidenheid politieke en sosio-ekonomiese EU-strukture kan destabiliseer. Derhalwe moet die beheer van immigrasie en die integrasie van niegevestigde minderhede gesamentlik as 'n prioriteit hanteer word. Tans is daar egter slegs beperkte konsensus oor hoe hierdie aangeleentheid gesamentlik hanteer moet word. Soos uitgewys in die geval van Nederland, wil geen staat die reg opgee om die immigrasie en niegevestigde minderheidsproblematiek outonoom, en op eie bodem te hanteer nie. Hierdie beperkte konsensus word aan individuele EU lidstate se diverse ervarings en persepsies van wat hulle as eie nasionale belang beskou, gekoppel. Die kern van die probleem is dat niegevestigde minderhede sukkel om struktureel, maar veral kultureel met die waardestelsels en gebruike van die EU en die 27 EU-lidstate te identifiseer. Hulle vind dit dus moeilik om in die gasheersamelewings te integreer. Dit is dan juis hierdie gebrek aan integrasie wat politieke en sosio-ekonomiese strukture kan destabiliseer. Ten einde die doelwit van gesamentlike hantering van die niegevestigde minderheidsproblematiek te bereik, identifiseer Spencer (2003:3-4) en Barrot (2008:8) die volgende praktykgerigte aktiwiteite wat deur EU lidstate ontwikkel en gebruik kan word, ten einde die integrasieproblematiek te oorbrug:

- Vestig meganismes vir dialoog tussen lidstate;
- Hersien bestaande en voorgestelde EU-immigrasie en asielvoorwaardes;
- Neem verantwoordelikheid vir gebalanseerde openbare debatte oor die redes vir die teenwoordigheid van niegevestigde minderhede;
- Bevorder kontak tussen mense van verskillende gelowe en kulturele agtergronde;
- Verseker die ontwikkeling en implementering van bestaande EU anti-diskriminasieriglyne; en
- Vestig burgerlike deelname. Bevorder daarom dialoog tussen lidstate, sosiale belanghebbendes en migrante-organisasies.

Die sukses van die gesamentlike hantering van nie-gevestigde minderhede berus eerstens by die ontwikkeling van 'n gemeenskaplike visie binne EU-geledere. Tweedens is dit belangrik om te vermeld dat integrasie 'n tweerigtingproses moet wees. Daar moet dus 'n bereidwilligheid wees om te slaag en niegevestigde minderhede sowel as die inheemse bevolking moet saamwerk om 'n veilige en samehorige gemeenskap te skep.

LESSE VIR SUID-AFRIKA

Soos ter inleiding aangedui is, is die redes vir, en rasionaal agter onwettige immigrasie universeel. Die problematiek en uitdagings waarmee ontwikkelde sowel as ontwikkelende state te kampe het, is dus in baie opsigte dieselfde. Elke staat se omstandighede is egter anders en die problematiek word derhalwe op verskillende wyses hanteer. Die wyse van hantering word deur faktore soos morele verpligtinge teenoor state van herkoms, interpretasie van wat in nasionale eiebelang is, bevolkingspersepsie, interne politieke druk, impak op die sosio-ekonomiese infrastruktuur en die beskikbaarheid van relevante hulpbronne beïnvloed. Die wyse waarop onwettige immigrante in Suid-Afrika en die EU hanteer word, verskil dus na gelang van omstandighede en gebeure. Daar moet daarom ook nie lukraak aanvaar word dat die EU-ondervinding as 'n geheel as rolmodel vir Suid-Afrika moet dien nie. Die EU het egter 'n meer proaktiewe wyse van hantering terwyl die Suid-Afrikaanse hanteringswyse eerder reaktief van aard is. In hierdie verband kan daar van die volgende hanteringswyses binne die EU kennis geneem word.

- In teenstelling met die EU bestaan daar oënskynlik nog nie 'n gemeenskaplike Suider-Afrikaanse bewustheid rakende die implikasies van oneffektief gekontroleerde immigrasie na die streek nie. In hierdie verband is daar oënskynlik ook nog nie 'n dringendheid om die kwessie binne streeksverband te hanteer nie;
- Ten einde vreemdelinge haat te bekamp, word daar binne die EU veral klem gelê op kulturele en strukturele integrasie van niegevestigde minderhede in gasheerstate. Daarenteen fokus die Suid-Afrikaanse regering reaktief meer op binnelandse prosesseringsprosedures, plaaslike bewusmakingsinisiatiewe en beskerming teen xenofobiese aanvalle;
- As 'n handelsblok word streng gekoördineerde grensbeheer tot die toegangsroetes na die EU gehandhaaf. In Suid-Afrika is na 1994 wegbeweeg vanaf streng grensbeheer na inisiatiewe om binnelandse administratiewe prosesse meer effektief te maak;
- Binne die EU is daar breë gemeenskaplike riglyne vir die gesamentlike hantering van onwettige immigrante en niegevestigde minderhede. In Suid-Afrika is daar (soos genoem) nog geen gesamentlike Suider-Afrikaanse visie en hanteringsriglyne nie; en

- In Suid-Afrika word die hantering van onwettige immigrante onder andere verbind met 'n morele versoeningsverpligting teenoor ander Afrikastate. Binne individuele EU-lidstate word bogenoemde kwessie gekoppel aan wat in die nasionale belang van die gasheerstaat is.

Bogenoemde kontraste kan as riglyne vir die verdere verfyning en die institusionalisering van 'n meer proaktiewe benadering tot die hantering van onwettige immigrante in Suid-Afrika dien.

SAMEVATTING

Dit was die hoofdoel van die artikel om die verskillende wyses waarop onwettige immigrante en niegevestigde minderhede binne die EU hanteer word, te vergelyk. Voortvloeiend hieruit was dit die bedoeling om proaktiewe hanteringsendense wat as hanteringsriglyne (lesse) vir Suid-Afrika kan dien, te identifiseer. Ten einde hierdie doel te bereik, is aangedui dat migrasie 'n internasionale verskynsel met universele kenmerke is. In hierdie verband word ontwikkelde sowel as ontwikkelende lande aan die impak van onwettige immigrasie blootgestel.

Binne Suid-Afrika is daar etlike miljoene onwettige immigrante. Dit lei tot geweldige druk op die sosiale welsynstelsel en die arbeidsmark en het waarskynlik 'n aandeel aan die stygende misdaadsyfer. Vergelykenderwys word die EU as 'n handelsblok ook met die volgende uitdagings gekonfronteer:

- Gebrekkige integrasie;
- Groeiende groepe niegevestigde minderhede;
- 'n Toename in kriminele aktiwiteite;
- Druk op sosiale welsynstelsels; en
- Antagonisme teenoor vreemdelinge.

In bogenoemde verband is die uitgangspunt dat die EU-ondervinding nie as 'n rolmodel vir Suid-Afrika kan dien nie. Omdat migrasie egter universeel is, is daar die volgende proaktiewe EU riglyne en hanteringsendense waarvan Suid-Afrikaanse beleidmakers kan kennis neem:

- Gebruik van nasionale eibelang as fondasie vir beleidsformulering en implementering
- Vestiging van 'n gemeenskaplike Suider-Afrikaanse visie vir die hantering van onwettige immigrante;
- Meer effektiewe grensbeheer; en
- Fokus op integrasie ten einde vreemdelinge haat te beveg.

Ten einde onwettige immigrasie in Suid-Afrika beter te beheer, moet bogenoemde elemente meer gefokus omvorm word tot beleidsuitsette en uiteindelijke implementeringsresultate.

BIBLIOGRAFIE

- A common immigration policy for Europe. 2008. *Europa Press Releases* <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/402>. Datum van gebruik: 4 Februarie 2010.
- Angenendt, S. 2008. The future of European migration policy - motivations, obstacles and opportunities. http://www.migration-boell.de/web/migration/46_1803.asp. Datum van gebruik: 24 Februarie 2010.
- Anon (a). 2010. Wild things. The far right promises to do disturbingly well on June 9th. *Economist*. 3 Feb.
- Anon (b) 2010. Colour me South African: Learning to live in the rainbow nation. *Economist*. 3 June.

- Barossa, J.M. 2008. Managing legal immigration and the integration process in the EU. *EUfocus*: 2. Sept.
- Barrot, J. 2008. The EU and immigration opportunities and challenges. *EUfocus*: 1,8. September.
- Bernstein, A. Johnston, S. 2006. Immigration: myths and reality. *Business Day*: 13, 11 May.
- Bernstein, A. Johnston, S. 2008. Government not facing up to the realities of an exodus. *Business Day*: 7, 28 March.
- Bezuidenhout, N. 1999. Spesiale immigrasiediens gaan onwettiges opspoor. *BEELD*: 2, 5 April.
- Biezeveld, R. & Entzinger, H. 2003. *Benchmarking in immigrant integration*. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Borg, T. 2007. Malta appeals for EU help to confront immigrant wave. *Deutsche Welle*. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,2606205,00.html>. Datum van gebruik: 12 Maart 2010.
- Boswell, C. 2003. *European migration policies in flux*. Oxford: Blackwell.
- Castles, S. & Miller, M.J. 1993. *The age of migration: international population movements in the modern world*. London: Macmillan.
- Castles, S. 2000. *Ethnicity and globalization*. London: Sage.
- Coenders, M., Dekker, P., Ederveen, S., Joosten, W., Lubbers, M., Nicolaas, H., Scheepers, P., Sprangers, A., Tang, P., Van der Horst, A., Van der Maar, T. & Van der Valk, J. 2005. *Immigratie en integratie in de Europese Unie: Europese Verkenning II*. Brussel: Europese Unie.
- Collet, E. The EU immigration pact. *European Policy Centre*.1-4. October.
- Constant, A. & Zimmerman, K.F. 2005. *Immigrant performance and selective immigration series no 1715*. Bonn.
- Couloumbus, T.A. & Wolfe, J.H. *Introduction to international relations*. NJ: Prentice Hall.
- Cronjé, F. "Illegal" immigration as a permanent feature of South Africa's population. *South African race institute*, 13 Mei. <http://www.Sairr.org.za/press-office/archive/201c202d>. Datum van gebruik: 14 Mei 2010.
- Djonovich, D.J. 1973. *United Nations resolutions: Universal declaration of human rights*. New York: Oceana.
- Engbersen, G. & Gabriëls, R., reds. 1995. *Sferen van integratie: naar een gedifferentieerd allochtonenbeleid*. Amsterdam: Boom.
- Europese Unie. European Communities. 2000. *Charter of fundamental rights of the European Union*. Brussels: European Union.
- Europese Unie. Commission of the European Communities. 2004. Communication from the commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the regions: First Annual Report on migration and integration. 11p. (COM(2004) 508 final).
- Friedman, S. 2004. In: Maharaj, B. ed. *Global migration perspectives*. Geneve: CGIM.
- Ferrero-Waldner, B. 2008. The EU and immigration: opportunity and challenges. *EUfocus*. 4. Sept.
- Geary, J. & Graf, J. 2005. Restless Youth. *Time*: 24 – 27, 21 Nov.
- Goodwin, B. 2007. *Using political ideas*. West Sussex: John Wiley and sons.
- Harris, N. 2009. Immigration and state power. *DevIssues*. 11 (2): 4-7. Nov.
- Heuser, A. 2004. Welke EU-strategie voor de integratie van migranten? *EPC-KBS Migration Dialogues*. 9p. (S61/04)
- Hurewitz, J. 2005. Too tolerant of the intolerant: Holland's multicultural drama. *The New Presence*: 12 – 14, Summer.
- Jackson, R. & Sorenson, G. *Introduction to international relations: theories and approaches*. NY: Oxford.
- Kotze, H.J. & Van Wyk, J.J. 1986. *Politiese konsepte*. Kaapstad: Perskor.
- Maharaj, B. 2004. *Global migration perspectives*. Geneve: CGIM.
- Majodina, Z. 2008. The immigration bill from a human rights perspective. SARP. Des. <http://www.sarpn.org.za/documents/d0001212/zonke/index.php>. Datum van gebruik: 23 Mei 2010.
- Main, H. 2006. France and the Netherlands: Immigration, assimilation and conflict: Universiteit van Washington (Mini skripsie-Honns) 47p.
- Misago, J.P. 2009. Violence, labour and the displacement of Zimbabweans in De Doorns, Western Cape. FMSP. Des. <http://migration.org.za>. Datum van gebruik: 2 Junie 2010.
- McGeary, J. 2005. Outside looking in. *Time*: 28 – 31, 21 Nov.
- MPIX. 2009. The meaning of immigrant integration. <http://www.integrationindex.eu/topics/2657.html>. Datum van gebruik: 4 Maart 2010.

- Offe, C. 2011. From migration in geographic space to migration in biographic time. *Journal of Political Philosophy*. <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9760.2011.00394.x/pdf>. Datum van gebruik: 3 April 2011.
- RGN. 2008. Citizens violence and xenophobia in South Africa: perceptions from South African communities. Pretoria: Democracy and governance programme.
- Slabbert, F.V. 2000. In: Solomon. *Contemplating the impact of illegal immigration on the Republic of South Africa*. Pretoria: UP.
- Smit, M.M. 2009. Die politieke problematiek en hantering van nie-gevestigde minderhede in België. Vanderbijlpark: NWU. (Mini skripsie-M.A.) 82p.
- Suid-Afrika. 1994. The RDP: a policy framework. Johannesburg: Umanyano
- Suid-Afrika. Grondwet van die Republiek van Suid-Afrika, 1996, soos gewysig.
- Suid-Afrika. Departement van Binnelandse Sake. 1999. Witskrif oor internasionale migrasie. Pretoria: Staatsdrukker.
- Suid-Afrika. 2002. Immigrasie Wet 13 van 2002. Pretoria: Staatsdrukker.
- Solomon, H. 2000. *Contemplating the impact of illegal immigration on the Republic of South Africa*. Pretoria: UP.
- Spencer, S. 2003. The challenges of integration for the EU. *Migration information source*. <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=170>. Datum van gebruik: 3 Maart 2010.
- Vasilyan, S. The integration crisis in the Netherlands: The causes and the new policy measures. <http://www.hollandimmigrationlawyers.com/>. Datum van gebruik: 6 April 2011.
- Watters, C. A desperate need for a immigration policy re-think. <http://www.polity.org.za/article/the-immigration-amendment-bill-2010-2010-10-11>. Datum van gebruik: 2 Feb 2011.
- Wets, J. 2007. *Wat is inburgering in Vlaanderen? Conceptnota "inburgering" in het kader van het Viona-onderzoek*. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven.
- Whitman, J. 2000. *Migrants, citizens and the state in Southern Africa*. London: Macmillan Press.