

Migranten met irreguliere status in Europa: Richtlijnen voor gemeenten



C-MISE

part of the Global Exchange
on Migration & Diversity
@COMPAS

BEKNOPTE SAMENVATTING

April 2024

Het doel van deze leidraad is om gemeentelijke overheden te helpen adequaat te reageren op de aanwezigheid van migranten die illegaal zijn in hun gebied, onder andere door hun toegang tot bepaalde lokale diensten te vergemakkelijken. Het biedt informatie over gemeentelijk beleid en gemeentelijke praktijken als bewijsbasis waarop steden en gemeenten hun eigen benaderingen kunnen ontwikkelen. Deze tweede editie van de leidraad is ook gebaseerd op de lessen die zijn getrokken uit de respons van steden tijdens de COVID-19-pandemie. De leidraad is in eerste instantie bedoeld voor gemeentelijke overheden, maar is ook gericht op overheidsinstanties die met hen samenwerken. Werkafspraken tussen overheidsinstanties en niet-gouvernementele organisaties is een van de onderwerpen die aan bod komen. worden besproken.

Deze leidraad is opgesteld door het City Initiative on Migrants with Irregular Status in Europe (C-MISE), dat oorspronkelijk bestond uit elf steden (Athene, Barcelona, Frankfurt, Gent, Göteborg, Lissabon, Oslo, Stockholm, Utrecht, Helsinki en Zürich). Tijdens de COVID-19-pandemie schakelde het netwerk over op online bijeenkomsten, wat bijdroeg aan de uitbreiding van het netwerk naar meer dan 55 steden in twintig Europese landen. De steden komen regelmatig bijeen om hun ervaringen, beleid en praktijken uit te wisselen en om deze leidraad voor te bereiden. Dit betekent niet dat een individuele stad een aspect van de richtlijnen goedkeurt.

Nationale wettelijke kaders bieden irreguliere migranten minimale of geen toegang tot de meeste diensten. Dit kan leiden tot sociale problemen op lokaal niveau, zoals dakloosheid en armoede, die gemeenten moeten aanpakken. Terwijl de Europese gemeenten hebben geprofiteerd van richtlijnen inzake beleid en praktijken met betrekking tot migranten die toestemming hebben om daar te verblijven, zijn er niet meteen richtlijnen beschikbaar over hoe om er moet worden omgegaan met de uitdagingen die illegale migranten met zich meebrengen. Een van de doelen van deze leidraad is om het bewustzijn van de specifieke uitdagingen waar gemeenten worden geconfronteerd met betrekking tot deze groep inwoners te vergroten. Hopelijk bevordert dit de dialoog binnen en tussen autoriteiten over effectieve benaderingen die ze kunnen hanteren.

Tussen en binnen landen kan de wet op toegang tot diensten verschillen voor verschillende categorieën van irreguliere migranten. Deze leidraad verstrekt gemeenten geen details over de wettelijke voorzieningen in elk land. De leidraad bevat algemene richtlijnen, geïllustreerd met praktische voorbeelden, die gemeenten kunnen overwegen binnen de context van relevante nationale wettelijke kaders.

Terwijl immigratiecontrole in eerste instantie een zaak is van de nationale regeringen, is de verantwoordelijkheid voor openbare diensten een gedeelde bevoegdheid. Gemeenten in Europa verschillen in het aanbod van diensten waarvoor ze verantwoordelijk zijn, maar ze zijn allemaal verantwoordelijk voor het algemene welzijn van de inwoners in hun gebied.

Gemeenten leveren diensten zoals gezondheidszorg, politie, huisvesting, sociale voorzieningen en onderwijs aan mensen met verschillende behoeften, terwijl ze een bredere verantwoordelijkheid dragen voor het behoud van sociale samenhang en openbare veiligheid. Hun rol bij de aanpak van armoede wordt ook steeds meer erkend op nationaal en internationaal niveau.

Definitie en context

Het eerste deel van de leidraad begint met het definiëren van de term 'migranten met irreguliere status' en legt uit waarom deze de voorkeur geniet boven andere beschikbare omschrijvingen. Vervolgens wordt ingegaan op de methodologische uitdagingen die gepaard gaan met het schatten van het aantal illegale migranten die in een gebied wonen. Na deze kanttekeningen, geeft het verslag een aantal relatief recente schattingen van het aantal illegale migranten in Europa. Vervolgens wordt een update gegeven van de zich ontwikkelende beleidskaders voor het beheer van migratie op globaal en Europees niveau. In de context van deze supranationale overeenkomsten gaat de leidraad vervolgens in op de meestal beperkende aard van nationale wettelijke kaders met betrekking tot irreguliere migranten. Er wordt melding gemaakt van de bijzondere situatie in het Verenigd Koninkrijk na de Brexit. Deze bijgewerkte leidraad geeft ook een overzicht van hoe de COVID-19-pandemie – en de respons van regeringen daarop – tijdelijk van invloed is geweest op de aanpak van irreguliere migranten in Europa. Tot slot worden in dit eerste deel van de leidraad de uitdagingen toegelicht die de aanwezigheid van migranten met een onregelmatige status met zich meebrengen voor gemeenten en worden de redenen uiteengezet waarom ze de toegang tot bepaalde diensten vergemakkelijken: om te voldoen aan wettelijke verplichtingen; onregelmatigheid terug te dringen; een reeks gemeentelijke doelstellingen op het gebied van sociaal beleid te verwezenlijken (zoals volksgezondheid en misdaadpreventie); te zorgen voor een efficiënte administratie van openbare diensten; de beroepsethiek te respecteren; de publieke opinie gerust te stellen; en het publieke imago van de stad te beschermen.

Bestuur en coördinatie

Het tweede deel van de leidraad begint met de opmerking dat sommige gemeenten onderzoek laten voeren naar de irreguliere migrantenbevolking in hun gebied om beter geïnformeerde beleidsvorming mogelijk te maken. Er worden enkele voorbeelden gegeven van werkgroepen en interdepartementale regelingen die door lokale overheden zijn opgezet om gecoördineerde interactie met illegale migranten te garanderen. Daarna wordt er informatie opgenomen over fora van verschillende instanties, waar overheidsinstanties over organisatiegrenzen heen samenkomen om informatie uit te wisselen over de aanpak van irreguliere migranten. De leidraad heeft vervolgens betrekking op nationale overkoepelende organen die gemeenten vertegenwoordigen en die soms een commissie of werkgroep vormen die zich richt op het beleid gericht op irreguliere migranten. Irreguliere migratie kan een dialoog teweegbrengen tussen lokale overheden – bilateraal of collectief – en de nationale overheid. Er worden verschillende modellen voor een dergelijke dialoog voorgesteld. Tot slot wordt een casus voorgesteld van een gemeente die een alomvattende strategie ontwikkelt voor de omgang met irreguliere migranten, waarbij de uitvoering wordt ondersteund met een gericht budget.

Algemene principes om toegang tot diensten te verlenen

Het derde deel van de leidraad behandelt manieren waarop gemeenten de toegang tot diensten voor irreguliere migranten of hun kinderen vergemakkelijken. Dit kan betekenen dat ze toegang krijgen tot normale diensten, in plaats van dat een afzonderlijke, parallelle dienstverlening moet worden ontwikkeld. Waar toegang tot gewone diensten niet mogelijk is, is het soms mogelijk om afzonderlijke diensten aan te bieden voor irreguliere migranten – of een deel daarvan. Er worden enkele voorbeelden van deze aanpak benoemd. Vervolgens behandelt de richtlijn enkele manieren waarop lokale overheden niet-gouvernementele organisaties die in hun gebied actief zijn, kunnen financieren of met hen kunnen samenwerken om diensten te verlenen aan irreguliere migranten wanneer rechtstreekse dienstverlening door de lokale overheid minder wenselijk of minder mogelijk is. Deel drie sluit af met een grondige behandeling van het concept en de realiteit van 'firewalls' die het delen gevoelige informatie over irreguliere migranten tussen afdelingen of organisaties onmogelijk maken. Irreguliere migranten kunnen vrezen dat ze, door in te gaan op een aanbod van openbare dienstverlening, het risico lopen dat ze ontdekt of aangegeven worden bij immigratieautoriteiten die hen mogelijk willen opsluiten of deporteren. De richtlijn presenteert een aantal manieren waarop lokale overheden dit risico kunnen beperken, vooral door het creëren en respecteren van doeltreffende 'firewalls'.

Specifieke gebieden van dienstverlening

Het vierde deel van de leidraad start met een overzicht van stedelijk beleid ter ondersteuning van irreguliere migranten, voordat elk beleidsgebied afzonderlijk wordt behandeld. Er wordt bekeken hoe lokale overheden kunnen helpen bij het beëindigen van de irreguliere status van migranten door hun regularisatie of vrijwillige terugkeer naar hun land van herkomst

te ondersteunen. Dit kan door het verstrekken of financieren van advies of counseling, onder meer via speciale informatiecentra. Er wordt een breed spectrum aan voorbeelden uit steden in heel Europa gegeven. De vooruitzichten van gemeenten of hun gevolmachtigden die bemiddelen tussen irreguliere migranten en immigratieautoriteiten om te helpen bij regularisatie wordt genoemd. We herhalen ook enkele vormen van doeltreffende gedeeltelijke regularisatie die tijdelijk werden toegepast tijdens de COVID-19 pandemie. De leidraad behandelt vervolgens de belangrijkste gebieden van openbare dienstverlening, te beginnen met het verstrekken van huisvesting, al dan niet rechtstreeks, inclusief door toegang tot opvangcentra, om armoede en dakloosheid te voorkomen. De leidraad behandelt een aantal manieren waarop gemeenten ervoor kunnen zorgen dat irreguliere migranten geen slachtoffer worden en toegang hebben tot rechtsmiddelen. Net als iedereen moeten irreguliere migranten toegang hebben tot gezondheidszorg: de leidraad beschrijft hoe steden hiermee omgaan om ervoor te zorgen dat ze dat kunnen. We bekijken hier ook opnieuw het belang van firewalls. Tot slot, in deel vier gaat de leidraad in op de rechten van irreguliere migranten op toegang tot onderwijs en hoe die rechten worden uitgeoefend. Net als bij andere beleidsterreinen is het ook bij scholen van belang om ongepaste of onnodige bureaucratische hindernissen tot een minimum te beperken. De leidraad gaat ook in op de toegang van volwassen irreguliere migranten tot taallessen, training en verder onderwijs. Voor elk servicegebied is er een hoofdstuk over tijdelijke maatregelen die steden hebben genomen tijdens de COVID-19-pandemie om de innovatieve aanpak van gemeenten in de schijnwerpers te plaatsen.

Lokale praktijken die hindernissen om toegang te krijgen tot diensten verlagen

Als afsluiting behandelt het vijfde deel van de leidraad algemene (eerder dan dienstspecifieke) benaderingen voor het opnemen van irreguliere migranten. Deze omvatten de productie en verspreiding (via communicatiecampagnes en outreach-activiteiten) van informatie die het bewustzijn van migrantenrechten bevordert, niet alleen onder migranten zelf maar bijvoorbeeld ook onder werknemers in de openbare sector. Het kan gaan om taallessen, oriëntatiesessies of essentieel papierwerk zoals geboorteaktes voor kinderen. De leidraad legt uit hoe sommige gemeenten in Europa 'stadsburgerkaarten' hebben ontworpen die toegang geven tot bepaalde diensten in het gebied, naar het voorbeeld van gemeentelijke identiteitskaarten in delen van de VS. Tot slot, wordt in deel vijf onderzocht hoe lokale overheden het risico kunnen minimaliseren dat illegale migranten die gebruik maken van openbare diensten worden gemeld aan of opgepakt door de immigratiedienst, en hoe ze irreguliere migranten op dit vlak kunnen geruststellen.

We hopen dat gemeenten in heel Europa en zelfs daarbuiten deze leidraad nuttig zullen vinden bij het ontwikkelen van hun eigen lokale aanpak ten aanzien van irreguliere migranten die in hun gemeenschap wonen.