

## Immigratiebeleid VS

*Joanne van Selm, Senior Policy Analyst bij MPI en senior-onderzoeker bij IMES (UvA)*

Amerika is een 'land van immigranten', maar ook een 'immigratieland': een land dat tot aan vandaag toe immigratie wenselijk vindt, actief migranten zoekt en een vrij groot aantal toelaat. In 2002 werden 1,1 miljoen *Green Cards* (*Legal Permanent Residence*, LPR: permanente verblijfsvergunningen) uitgereikt. Een derde daarvan ging naar nieuwkomers en tweederde naar mensen die zich al in het land bevonden met een tijdelijke status of een vluchtelingstatus (die niet tijdelijk is, maar de LPR is een belangrijke stap richting Amerikaanse burgerschap). Daarnaast werden in datzelfde jaar 28 miljoen 'non-immigrant' visa verstrekt, in vele categorieën, van toeristen tot tijdelijke werknemers en studenten.

Het immigratiebeleid van de VS heeft langdurig verblijf als beoogde uitkomst. Er zijn drie prioriteitsgroepen: familieleden, werknemers en vluchtelingen, en de keuze voor die groepen laat zien dat het achterliggende idee van het immigratiebeleid is: economische groei; sterke gemeenschappen gebaseerd op familiebanden; maatschappelijke vernieuwing en verjonging; de vorming van een zichzelf vernieuwende, gemeenschappelijke Amerikaanse cultuur; en een sterke humanitaire drang om mensen te helpen en te beschermen.

### Geschiedenis

De VS niet altijd zo open is geweest. Er zijn vier perioden te onderscheiden:

**1798-1870:** *laissez faire*. Wie wilde komen deed dat zonder belemmering en kon binnen vijf jaar Amerikaans staatsburger worden.

**1870-1920:** een veel strenger regime van selectieve restrictie. Voornamelijk Aziatische migranten werden tegengehouden.

**1921-1964:** *national origin quota*. Toestemming voor immigratie werd gegeven op basis van een jaarlijks aantal plaatsen per land van herkomst. In die periode was er ook een eerste poging tot beperken van de Mexicaanse immigratie.

**Vanaf 1965:** vrij open; controle gevolgd door sturing in de jaren '90, bevolkingsdiversiteit als doel. Er zijn vijf belangrijke wetten die invloed hebben op het huidige immigratiebeleid, deze bouwen voort op de 1952 *Immigration and Nationality Act* (INA), die de basis blijft van de immigratie en waarin de drie genoemde categorieën worden gedefinieerd. Na 9-11 is het immigratiebeleid onderdeel geworden van veiligheidsbeleid. En is het moeilijker geworden om de VS binnen te komen voor alle reizigers.

Beide presidentskandidaten hebben hun immigratievisie gepresenteerd. Het is een belangrijk verkiezingsonderwerp, voornamelijk in verband met veiligheid. Maar voor veel kiezers is immigratie ook van direct persoonlijk belang, als ze wachten op familieleden. Alleen met grootscheepse hervorming kunnen de wensen van de kiezer – open voordeur voor de gewenste migranten, volledig gesloten achterdeur voor de ongewenste – verenigd worden.

### Diversiteit

De VS heeft ruim 80 verschillende visa voor tijdelijke, *non-immigrant* statussen of korte bezoeken. Het woord 'immigrant' wordt technisch uitsluitend gebruikt voor de mensen met LPR-status (de permanente). Een persoon kan niettemin jaren als *non-immigrant* in de VS wonen, bijvoorbeeld op de *TN-visa* voor hoogopgeleide werknemers uit NAFTA-lidstaten. De veranderingen na 9-11 hebben allemaal betrekking op tijdelijke, niet-immigrant statussen.

De vele soorten visa weerspiegelen de bewuste beslissing eind jaren tachtig om de bevolking meer divers te maken. Dat beleid zie je bijvoorbeeld in de *Green Card Lottery*. Via deze loterij kunnen ook mensen uit de oude herkomstlanden (vooral Europa), voor wie nauwelijks meer kansen bestonden, weer als immigranten de VS in. Ook mensen uit geheel nieuwe landen van herkomst maken zo een kans en mensen met een relatief lage opleiding. De top-tien landen van herkomst mogen juist weer niet mee doen. Van de *Green Cards* voor nieuwkomers wordt 7 procent verdeeld via de loterij.

De prioriteiten:

- **Familiehereniging**; is breder dan gezinshereniging. Amerikaanse burgers mogen, zonder beperkingen, hun echtgenoot, ongetrouwde kinderen onder 18 en ouders sponsoren (dwz naar Amerika halen en de financiële verantwoordelijkheid dragen), en op een beperkte basis ook hun (on)getrouwde volwassen kinderen, broers en zussen.

Houders van een *Green Card* mogen hun echtgenoot, onvolwassen kinderen en ongetrouwde volwassen kinderen sponsoren, met een jaarlijkse landelijke limiet aan het totaal aantal personen. Voor de beperkte categorieën zijn er in totaal 480,000 plaatsen per jaar, verdeeld over regio's en landen van herkomst. Als alle visa voor de eerste prioriteit niet gebruikt worden, schuiven ze door naar de volgende, enzovoort. Er bestaan wachttijden: de broers en zussen van burgers, de laagste prioriteit, moeten minstens 10 jaar wachten (22 jaar voor de Filippijnen).

- **Economisch**: 140.000 visa per jaar, die onmiddellijke toegang geven op LPR-status. 28,6 Procent is voor hoogopgeleiden en ervaren professionals; nog 28,6 procent voor mensen die kunnen werken in sectoren waar een arbeidstekort bestaat, met of zonder vaardigheden; 7,1 procent voor *special cases* (bijvoorbeeld geestelijken of buitenlanders die lang hebben gewerkt voor Amerikaanse bedrijven in het buitenland) en 7,1 procent voor mensen die meer dan 500.000 dollar investeren in een Amerikaanse bedrijf, waardoor minstens tien nieuwe arbeidsplaatsen gecreëerd worden.

Daarnaast zijn er tijdelijke werk-visa, via welke niet-immigranten na verloop van enkele jaren in de VS immigrant kunnen worden. Verder komen er jaarlijks een half miljoen studenten uit de hele wereld naar Amerikaanse universiteiten. Zij worden gestimuleerd om te blijven na hun studie. Zo trekt de VS de *best and brightest* aan. Veel van de Al Qa'ida terroristen van 9-11 waren in VS toegelaten op studentenvisa, daarom is er veel meer toezicht op deze categorie gekomen.

- **Vluchtelingen**: de meeste vluchtelingen komen op uitnodiging en niet via asielaanvraag (in Nederland is dat juist omgekeerd). In 2004 is er plek voor 50.000 uitgenodigde vluchtelingen. Prioriteit hebben ten eerste vluchtelingen voorgedragen door het UNHCR; ten tweede, vluchtelingen uit bepaalde landen van herkomst (afhankelijk van het buitenlandsbeleid) en ten derde familieleden uit een klein aantal Afrikaanse landen, wiens familielid in de VS een aanvraag indient. Vluchtelingen worden geselecteerd op basis van

hun nood, niet op hun vaardigheden of opleiding. Dit programma heeft sterk te lijden onder 9-11.

Jaarlijks zijn er ongeveer 40.000 asielaanvragen; in 2002 kregen daarvan 26.000 mensen een vluchtelingstatus. Er is maar één vluchtelingenstatus: een permanente.

- **Illegale immigratie** is de ongewenste vierde categorie. Volgens schattingen waren er in 2003 7 tot 9 miljoen ongedocumenteerde immigranten in de VS. Vermoed wordt dat dit aantal aan het toenemen is door aanscherping van grenscontroles na 9-11. Heen en weer gaan, zoals veel mensen deden, is moeilijker geworden.

Illegale immigratie wordt soms beloond met een legale status. President Bush deed in 2004 een voorstel tot het omzette naar een tijdelijk legale status, na een nog uit te werken procedure. De vorige keer dat iets gelijks gebeurde was met de *Immigration Reform and Control Act* in 1980. Toen werden 2,7 miljoen mensen legale immigranten.

Een andere vorm van legalisatie is de *Temporary Protected Status*. Die wordt gebruikt om mensen uit een land waar, bijvoorbeeld, een natuurramp is, die illegaal in de VS verblijven, tijdelijk een legale status te geven. Als legale inwoner is het makkelijker om geld terug te sturen naar familieleden in het getroffen gebied. Dergelijke overboekingen zijn een belangrijke bron van inkomsten in Centraal- en Latijns Amerika en in Azië.

### **Sociale rechten en plichten**

De VS is het enige grote immigratieland zonder nationaal integratiebeleid. Deelstaten hebben meestal wel een eigen beleid. Van elke immigrant (en tijdelijke 'niet-immigranten') wordt natuurlijk wel verwacht dat ze alle regels en wetten naleven, belasting betalen, enz.. Ongedocumenteerde immigranten kunnen een belastingnummer krijgen: er is geen koppelingwet. In sommige deelstaten kunnen illegale immigranten bijvoorbeeld zelfs een rijbewijs verkrijgen. Maar als een immigrant (legaal of illegaal; permanent of tijdelijk) schuldig blijkt te zijn aan bepaalde misdrijven kan hij het land uitgezet worden.

Immigranten kunnen, afhankelijk van hun status en betaalde premies, toegang krijgen tot sociale zekerheidssystemen, maar deze zijn nauwelijks ontwikkeld. Werk is dus het allerbelangrijkste voor elke immigrant. Via werk ook leren ze Engels en maken kennis met hun omgeving. Ook vluchtelingen moeten snel werk vinden. De uitgenodigde vluchtelingen krijgen vier tot acht maanden beperkte financiële hulp. Vanaf het moment van selectie in de regio van herkomst wordt hen geleerd: je *moet* werken in de VS. Wat er met immigranten na aankomst gebeurt is dus niet aan overheidsbeleid onderhevig. Men moet zichzelf redden: dan is men 'Amerikaans'. De overheid wil wel graag dat immigranten zich naturaliseren, maar slechts 30 procent van de permanente immigranten die dat zou mogen doen vraagt het Amerikaans staatsburgerschap aan.

Door de openheid voor diverse groepen de afgelopen vier decennia heeft een maatschappelijke transformatie plaats gevonden. Dit hebben de beleidsmakers min of meer bewust gezocht. Mede hierdoor is er een brede consensus dat de VS niet meer de VS zou zijn zonder immigratie.

### **Toekomst**

Er zijn twee grote uitdagingen voor het immigratiebeleid. Ten eerste de veiligheid: elke toegelaten bezoeker, ook immigranten, is sinds 9-11 een potentiële terrorist. Maar er wordt algemeen erkend dat immigratiemiddelen gebruiken om terroristen op te sporen

zoeken is naar een speld in een hooiberg. In ieder geval wordt de aankomst van elk individu geregistreerd t.b.v. veiligheidsdiensten.

Het tweede probleem is het jaarlijks groeiend aantal ongedocumenteerde immigranten, voornamelijk (maar niet uitsluitend) uit Mexico. Het geeft Amerikaanse burgers ook het gevoel dat hun grenzen niet goed genoeg bewaakt worden. De *Chicago Council on Foreign Relations* kwam in de zomer van 2004 met een rapport, dat vaststelde dat het immigratiesysteem op vier manieren niet goed werkt: 1. Wet en werkelijkheid zijn ver van elkaar verwijderd geraakt. 2. Een deel van het huidige immigratiebeleid belemmert de economische groei. 3. Immigratiebeleid werd voorheen onvoldoende gebruikt als onderdeel van het nationale veiligheidsbeleid. 4. Integratiebeleid voor immigranten bestaat nauwelijks, zeker niet op landelijk niveau.

Sinds 9-11 heeft de VS geen vermindering gezien in permanente immigratie, het aantal bezoekers en toegelaten vluchtelingen is wel gedaald. Maar de deur wordt niet gesloten. Colin Powell heeft het uitdrukkelijk gezegd: “*Secure Borders, Open Doors*”. Dat is de enige manier waarop de VS zichzelf kan blijven – een immigratieland, en een land van immigranten.

### **Bronnen**

- Jim Edgar, Doris Meissner, and Alejandro Silva (Co-Chairs) *Keeping the Promise: Immigration Proposals from the Heartland – Report of an Independent Task Force* The Chicago Council on Foreign Relations, 2004

- MPI Staff, *A New Century: Immigration and the US* Migration Information Source, [www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=6](http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=6)

- Mary G Powers, Ellen Percy Kraly and William Seltzer, *IRCA: lessons of the last US legalization Program* Migration Information Source - [www.migrationinformation.org/Usfocus/display.cfm?ID=233](http://www.migrationinformation.org/Usfocus/display.cfm?ID=233). (July 2004)

[www.uscis.gov](http://www.uscis.gov)

[www.state.gov](http://www.state.gov)

**Top twenty countries of Legal Permanent Residents (2002 - estimates)**  
**Top-20 van herkomstlanden van permanente migranten in VS; 2002 (schattingen)**

<b>Geboorteland</b>	<b>Aantal (x duizend)</b>	<b>Percentage van totaal</b>
<b>Totaal</b>	<b>11.451</b>	<b>100</b>
Mexico	3.108	27,1
Filippijnen	510	4,5
India	440	3,9
China	410	3,6
Dominicaanse Republiek	405	3,5
Vietnam	370	3,2
Canada	325	2,8
Korea	300	2,6
Cuba	285	2,5
El Salvador	280	2,4
Groot Brittannië	265	2,3
Jamaica	230	2,0
Haïti	210	1,8
Duitsland	185	1,6
Colombia	165	1,4
Polen	165	1,4
Guatemala	130	1,1
Japan	125	1,1
Pakistan	115	1,0
Iran	110	1,0

Bron: Department of Homeland Security, [uscis.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/lprest2002.pdf](http://uscis.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/lprest2002.pdf)

**Estimated Unauthorized Resident Population, Top 15 Countries: 1990 and 2000**  
**Top-10 herkomstlanden van illegalen in VS, 1990 en 2000**

<b>Herkomstland</b>	<b>2000 aantal (x duizend)</b>	<b>1990 aantal (x duizend)</b>	<b>2000 percentage</b>	<b>1990 percentage</b>
<b>Totaal</b>	<b>7.000</b>	<b>3.500</b>		
Mexico	4.808	2.040	68,7	58,3
El Salvador	189	298	2,7	8,5
Guatemala	144	118	2.1	3.4
Colombia	141	51	2.0	1.4
Honduras	138	42	2.0	1.2
China	115	70	1.6	2.0
Ecuador	108	37	1.5	1.0
Dominicaanse R.	91	46	1.3	1.3
Filippijnen	85	70	1.2	2.0
Brazilië	77	20	1.1	0.6

Bron: Department of Homeland Security, [uscis.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/III\\_Report\\_1211.pdf](http://uscis.gov/graphics/shared/aboutus/statistics/III_Report_1211.pdf)

