

Onderzoeksartikel

De mondiale mobiliteits- infrastructuur: de dubbele bodem van de neoliberale legaliteit¹

Thomas Spijkerboer

Vrije Universiteit Amsterdam
t.p.spijkerboer@vu.nl
thomasspijkerboer.eu

Keywords: internationale mobiliteit,
neoliberalisme, ras, ongelijkheid, luchtvaart

Abstract

While European politicians and policy makers have attempted to limit migration in the first two decades of the twenty-first century, international air traffic on European airports has almost doubled between 2002 and 2017. This contribution argues that, despite this significant increase of international mobility, clear borders separate the mobile from the immobile. Among the most significant instruments to limit access to the international air traffic market is the pre-boarding check, executed by (private) airline companies, which have effectively become an extension of state sovereignty. Moreover, visa criteria play a vital role in providing access to international air traffic. In practice, the 'liberalization' of air traffic tends to separate the mobile from the immobile on wealth-based and racial criteria, defended in reference to a theoretically free (but in practice strongly regulated) market.

¹ Dit artikel is een bewerking van een deel van mijn artikel *The Global Mobility Infrastructure. Reconceptualising the Externalisation of Migration Control* (Spijkerboer 2018). Ik dank de deelnemers aan het panel 'De mobiliserende markt: neoliberalisme en migratie' tijdens het congres 'De zichtbare hand' op 30 augustus 2019 en twee anonieme reviewers voor hun kritische reacties; Bram Mellink voor zijn stimulerende interventies; en Majd Achour voor zijn hulp bij de eindredactie.

Inleiding

Academici, journalisten en politici benadrukken in debatten over migratie vaak de beperking en beheersing van migratiestromen naar Europa. In de afgelopen dertig jaar is echter ook het omgekeerde gebeurd: de wereldwijde markt voor mobiliteit is ontketend. Illustratief is het aantal passagiers van buiten de EU dat jaarlijks op Europese vliegvelden arriveert. Dat aantal groeide van 181 miljoen in 2002 naar 345 miljoen in 2017.¹ Dat bleef niet beperkt tot Europa alleen. Het aantal vliegtuigpassagiers nam wereldwijd toe van 310 miljoen in 1970 tot 3,98 miljard in 2017.² De mobiliteit van personen is dus sterk toegenomen. Toch is dit beeld niet perse in strijd met het idee dat grenzen onneembaarder worden. Er zijn de afgelopen twee decennia immers meer hekken en muren gekomen, en grensbewaking vindt in toenemende mate in transitlanden plaats (denk aan het Europese beleid ten opzichte van Turkije en Noord-Afrika, dat van de VS tegenover Mexico en van Australië tegenover Indonesië).

Ondanks hekken, muren en grensbewaking die migratiestromen moeten indammen, is de migratie op een andere manier ook sterk bevorderd. In dit artikel zal ik laten zien hoe de sterke groei van internationale mobiliteit samenhangt met een bredere neoliberale agenda. Omdat Nederland vooroploopt bij de uitvoering daarvan, zal op een paar punten naar Nederlandse voorbeelden worden gekeken. De sluiting van grenzen kan alleen begrepen worden in samenhang met de gelijktijdige opening van grenzen. Het gaat wel om verschillende groepen: grenzen zijn weggenomen voor sommigen (er wordt dan gesproken van mobiliteit, die niet geproblematiseerd wordt), en opgeworpen voor anderen (dan wordt gesproken van migratie, die potentieel wel problematisch is). Onderdanen van rijke landen worden steeds mobieler, zoals blijkt uit de scherp toegenomen passagiersaantallen, terwijl de onderdanen van arme landen buiten de wereldwijde reizigersstromen worden gehouden. Hierbij wordt onderscheid gemaakt langs de in dit geval samenhangende lijnen van ras, klasse en sekse.

Deze ongelijke mobiliteit kan begrepen worden als een aspect van het neoliberalisme, dat ik in het voetspoor van Foucault opvat als de politieke theorie die bepleit dat de samenleving op marktprincipes geschoeid moet worden, en daarvoor actief overheidsoptreden voorschrijft. Aan het werk van sociologe Saskia Sassen ontleen ik de notie dat nationale overheden onderling concurreren om zo aantrekkelijk mogelijk te worden voor bedrijven (in ons geval: de luchtvaart). Deze twee invalshoeken verhelderen het empirisch materiaal dat aan de orde

1 Eurostat, *avia_paexac*, geraadpleegd 30 oktober 2019.

2 World Bank: *Air transport, passengers carried* (Washington: World Bank Group). Deze dataset omvat ook binnenlandse vluchten, maar dat verandert het beeld van een sterke internationale mobiliteitstoename niet.

komt aanmerkelijk. Restrictief migratiebeleid wordt in wetenschappelijke literatuur immers vooral verklaard door nationalisme, of door bescherming van de verzorgingsstaat. Door de restricties te analyseren in samenhang met het bevorderen van mobiliteit kan een aantal elementen van migratiebeleid veel beter begrepen worden. Maar het werkelijke belang van het perspectief dat Foucault en Sassen bieden is dat het zichtbaar maakt dat ongelijke mobiliteit niet een bijkomstigheid van het beleid van de rijke landen is. Ongelijke mobiliteit langs lijnen van ras, klasse en sekse is een gevolg van het neoliberale sociaaleconomische beleid dat wereldwijd wordt gevoerd. Wie een einde wil maken aan de ongelijkheid waar migratiebeleid een onderdeel van is, en aan het massale sterven van Afrikanen aan Aziaten aan de grenzen, zal de grondbeginselen van het neoliberale sociaaleconomische beleid moeten heroverwegen.

De mondiale mobiliteitsinfrastructuur

De groei van grensoverschrijdende mobiliteit is in de afgelopen decennia mogelijk gemaakt door de constructie van een wereldomspannende infrastructuur die menselijke mobiliteit actief bevordert. Deze mondiale mobiliteitsinfrastructuur heeft de volgende onderdelen:

1. Fysieke structuren: lucht- en zeehavens, vliegtuigen en veerboten, hotels en restaurants die mobiele mensen bedienen, en wegen en spoorwegen om mensen naar de knooppunten in zee- en luchthavens toe te brengen;
2. Diensten: reisagenten, medewerkers van consulaten, visumbemiddelaars, hotel- en restaurantpersoneel en de mensen die werken bij transportbedrijven: luchtvaartmaatschappijen, maar ook lokaal transport naar de knooppunten;
3. Recht: de liberalisering van de markt voor personenvervoer, vooral in de luchtvaart, amendering van antitrustregels om samenwerking van luchtvaartmaatschappijen mogelijk te maken, en aanpassing van visumregelingen, deels in restrictieve en deels in liberale zin.

De sterke toename van menselijke mobiliteit is het gevolg van actief overheidsbeleid. Alle elementen van de infrastructuur zijn gestimuleerd door nationale overheden en door internationale organisaties zoals het VN-agentschap ICAO (International Civil Aviation Organisation). Een cruciaal aspect van de mondiale mobiliteitsinfrastructuur is toegankelijkheid. De kern van de zaak is dat mensen snel, veilig en goedkoop van elk punt op de wereld naar elk ander punt op de wereld kunnen reizen.

Aan de mondiale mobiliteitsinfrastructuur is hard gewerkt. Een voorbeeld daarvan is de belastingvrijstelling voor kerosine. De volkswijsheid wil dat belastingheffing op kerosine niet mag 'van het Verdrag van Chicago'. Als we dat verdrag erop naslaan zien

we evenwel iets anders. Artikel 24(a) van het Verdrag aangaande de Internationale Burgerluchtvaart van 1944 (*Staatsblad* 1946, H 165) bepaalt onder meer dat:

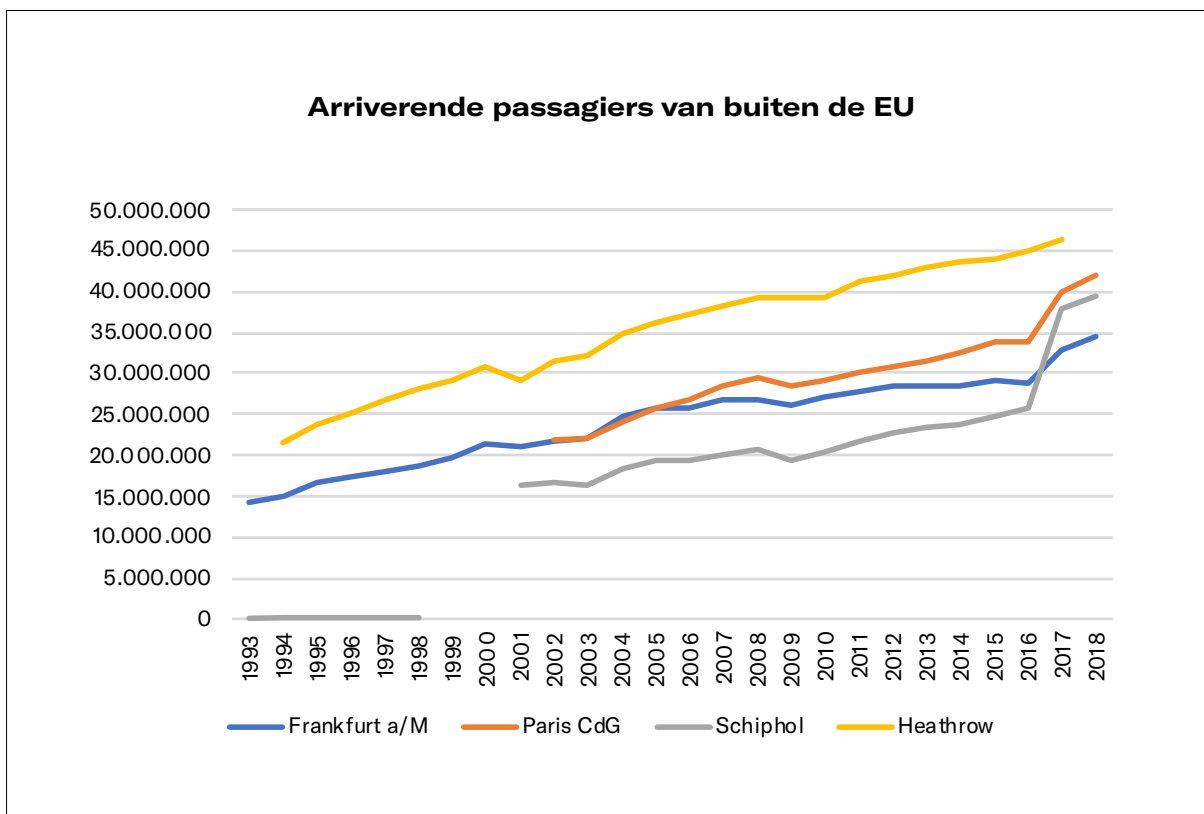
brandstof, smeermiddelen, reserveonderdelen, de gebruikelijke uitrusting van het vliegtuig, en vliegtuigvoorraden aan boord van een vliegtuig van een verdragsluitende staat bij aankomst in een andere verdragsluitende staat en die aan boord blijven bij het verlaten van die staat uitgezonderd zijn van douaneheffingen, inspectierechten of vergelijkbare nationale of plaatselijke heffingen of rechten.

Hier staat dat zaken die gebruikelijk zijn aan boord van een vliegtuig en die aan boord blijven niet worden belast. Kerosine is dus geenszins vrijgesteld van belasting; alleen het restje kerosine waarmee een vliegtuig op zijn bestemming aankomt is vrijgesteld. Dit is een coördinatiebepaling: de bepaling gaat er van uit dat de kerosine op de luchthaven van vertrek al belast is, en voorkomt dat er bij aankomst over dezelfde kerosine nogmaals belasting betaald moet worden.

Geconfronteerd met deze tegenwerping weet een enkele belastingrecht-specialist nog dat ‘het in bilaterale verdragen staat’ (aldus ook Mendes De Leon 2018: 16, evenwel zonder bronvermelding), maar die bewering lijkt voorshands onjuist. In de twee meest recente bilaterale verdragen die Nederland heeft gesloten komt een dergelijke bepaling in elk geval niet voor. Artikel 4(1) van het bilaterale luchtvaartverdrag tussen Nederland en Bahrein (*Tractatenblad* 2007, 39) en artikel 10(1) van het verdrag tussen Nederland en Armenië (*Tractatenblad* 2000, 2) bepalen precies wat ook in artikel 24(a) van het Verdrag van Chicago staat: dingen die bij het vliegtuig horen en bij vertrek ook weer meegaan worden niet belast. Wel is het zo dat het EU-recht bepaalt dat kerosine belastingvrij is, maar ook dat ligt subtiel. Artikel 14(1)(b) van Richtlijn 2003/96 bepaalt dat op kerosine geen belasting geheven wordt. Artikel 14(2) staat het lidstaten echter toe om kerosine bij vluchten binnen de EU wel te belasten, op voorwaarde dat dat bilateraal wordt afgesproken. Er kán dus wel belasting worden geheven, en de mogelijkheid daartoe is zelfs expliciet vastgelegd. Artikel 11(2)(c) van het luchtvaartverdrag tussen de EU en de VS bepaalt dat, op basis van wederkerigheid, belastingen op kerosine worden afgeschaft. De term ‘op basis van wederkerigheid’ betekent dat als de EU de belastingvrijstelling beëindigt, de VS dat ook zal doen, maar het verdrag staat het belasten van kerosine wel degelijk toe. Kortom: luchtvaart wordt gestimuleerd door kerosine belastingvrij te maken, zonder dat verdragen de betrokken landen hiertoe verplichten. De verantwoordelijkheid voor de resultaten wordt weggemoffeld door beroepen op internationaal recht die deels evident onjuist zijn (Verdrag van Chicago), of die bij eerste kennisname niet juist lijken (bilaterale verdragen; maar het doorpluizen van alle verdragen zou de moeite waard zijn en kan tot een ander beeld leiden). En voor een ander deel staat belastingvrijstelling wel in het hoger recht (Richtlijn 2003/96, verdrag EU-VS), maar staat de desbetreffende bepaling afwijking toe.

Dit uitstapje naar de fiscale vrijstelling van kerosine is slechts een voorbeeld

van de manier waarop grensoverschrijdend personenverkeer actief door overheden wordt gestimuleerd. Bij het stimuleren van de luchtvaart, en daarmee bij de opbouw van de mondiale mobiliteitsinfrastructuur, heeft Nederland een huzarenstukje geleverd. Dat blijkt uit de onderstaande grafiek.



Bron Eurostat, International extra-EU air passenger transport by main airports in each reporting country and partner world regions and countries

Deze grafiek laat zien dat Schiphol een spectaculaire groei heeft doorgemaakt tussen 1998 en 2018. De luchthaven ontwikkelde zich van een klein vliegveld met 76.461 aankomende passagiers van buiten de EU in 1993 (in de grafiek is dit de lijn die voor 1993-1998 op nul lijkt te staan) naar 39.421.012 in 2018.³ Nederland heeft kennelijk iets bijzonders gedaan. De eerste verklaring die opkomt is dat Nederland als eerste land een zogenaamd *open skies*-verdrag met de Verenigde

3 Voor de jaren 1993-2001 zijn geen gegevens beschikbaar voor Paris Charles de Gaulle/Roissy. Voor Nederland zijn over 1999 en 2000 geen gegevens beschikbaar in Eurostat, maar de ontwikkeling is onmiskenbaar. Voor Heathrow zijn geen gegevens beschikbaar voor het eerste (1993) en het laatste jaar (2018).

Staten sloot. Het in 1957 gesloten luchtvaartverdrag tussen Nederland en de Verenigde Staten (*Tractatenblad* 1957, 53) werd in 1992 bij notawisseling geamendeerd (*Tractatenblad* 1992: 177). Hiermee verleenden Nederland en de Verenigde Staten elkaars luchtvaartmaatschappijen onbeperkte landingsrechten. Dat maakte Schiphol een heel aantrekkelijke bestemming voor Amerikaanse luchtvaartmaatschappijen. Daarnaast versterkte het verdrag de positie van KLM op de trans-Atlantische markt. Nederland nam hiermee een voorsprong op andere Europese landen. Pas in 2007 sloot de EU een open skies-verdrag met de VS (*Tractatenblad* 2007, 156), waardoor het Nederlandse concurrentievoordeel verdween. De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat het open skies-verdrag uit 1993 op zichzelf niet kan verklaren waar de enorme sprongen in het aantal van buiten de EU aankomende reizigers op Schiphol in 1999-2000 zo veel sterker was dan op andere grote Europese luchthavens. Wel bieden de open skies-verdragen nóg een voorbeeld van het feit dat de toename van het aantal luchtpassagiers niet het gevolg is van *laissez faire*, maar van actief ‘marktconform’ overheidsingrijpen.

Open skies-verdragen hebben meer effect als luchtvaartmaatschappijen vergaand mogen samenwerken. Er zijn momenteel in de luchtvaart drie grote allianties: Star Alliance, Oneworld en SkyTeam. De meeste luchtvaartmaatschappijen zijn onderdeel van een van deze drie allianties. Allianties voegen hun vluchten samen tot een netwerk van aansluitingen. Daardoor wordt het goedkoper om van de KLM over te stappen op Air France (allebei lid van SkyTeam), dan op British Airways (lid van OneWorld) of Lufthansa (lid van Star Alliance). Door gedeelde vluchtnummers (codesharing) kan een luchtvaartmaatschappij meer vluchten aanbieden, die dan worden uitgevoerd door een zustermaatschappij.

Deze luchtvaartallianties zijn klassieke voorbeelden van kartels. Een kartel bestaat uit een beperkt aantal partijen dat samen een bepaalde markt beheerst. Waar kartels vaak in verband worden gebracht met het opdrijven van prijzen, leiden deze luchtvaartkartels juist tot goedkoper vliegen door het gebruik van elkaars infrastructuur voor onderhoud, verkooplocaties, grondpersoneel, catering, IT, maar ook voor het versterken van de eigen onderhandelingspositie via samenwerking (Whalen 2007). Kartels dwingen nu eenmaal gemakkelijker lagere prijzen af. De kartels drukken daarnaast andere vormen van vervoer, zoals trein en bus, uit de markt (over de brandstof daarvoor wordt ook nog eens wél belasting betaald). Kartels zijn in de regel verboden omdat zij de werking van de vrije markt verstoren. Voor de burgerluchtvaart worden echter uitzonderingen gemaakt op het kartelrecht (Pothier 1997; Gillespie en Richard 2011; Benacchio 2008). Dat is nóg een manier waarop de overheid ingrijpt om mobiliteit per vliegtuig te stimuleren.

Wat we tot zover hebben gezien is een verschijnsel dat meestal als ‘liberalisering’ van de burgerluchtvaart wordt aangemerkt. Maar het kan beter worden aangemerkt als een specifieke manier van sturing. Het expliciet toestaan van kartelvorming door de bijzondere behandeling van de luchtvaartsector in het kartelrecht is zelfs een onliberale maatregel (antitrustwetgeving is er immers om de vrije markt te beschermen tegen monopolievorming). Ook het niet heffen van belasting op

kerosine is eerder marktverstoring dan marktwerking – voor personenvervoer per trein en bus wordt brandstof immers wel belast. Het vrijwel geheel openstellen van het grondgebied en luchtruim voor elkaars luchtvaartmaatschappijen valt wel met marktwerking te rijmen, maar is daar niet inherent aan.

Deze vormgeving van de ‘vrije’ markt door actief overheidsingrijpen valt goed te begrijpen met behulp van Foucaults analyse van het neoliberalisme. Anders dan bij het traditionele laissez faire-liberalisme is de kern van neoliberalisme niet om overheidsinterventie zo klein mogelijk te maken, maar om overheidsbevoegdheden en de organisatie van de samenleving te modelleren naar de markteconomie, in het bijzonder het principe van concurrentie (Foucault 2004: 121). Dit betekent niet dat overheidsinterventie zo klein mogelijk wordt gemaakt. Concurrentie ontstaat namelijk niet zomaar als de overheid haar handen van de markt aftrekt. Zij treedt daarentegen pas op onder bepaalde voorwaarden die zorgvuldig en kunstmatig moeten worden bevorderd (ibid.: 123-124). Dat vereist grondige aanpassing van het recht. Het recht is daarmee niet een afspiegeling van de economische werkelijkheid (zoals in een klassieke marxistische basis-bovenbouwanalyse wordt aangenomen), maar het geeft vorm aan de economische werkelijkheid, die zonder het recht niet op die manier zou bestaan (ibid.: 166-168). Waar Foucault zich afvraagt hoe liberalisme en neoliberalisme zich tot elkaar verhouden, analyseert Sassen de overgang van keynesianisme naar neoliberalisme. Zij stelt dat neoliberaal overheidsbeleid, anders dan keynesiaans beleid, niet gericht is op volledige werkgelegenheid maar op de behartiging van private financiële belangen (Sassen 2006: 162-163). Daarom draait nationaal economisch beleid om de concurrentiepositie van landen ten opzichte van elkaar (ibid.: 239-262) (zoals bij de eerste open skies-verdragen). Publieke taken verschuiven naar private spelers, zoals bij de visumcontrole, die niet langer wordt uitgevoerd door een overheid in het land bij aankomst, maar door de luchtvaartmaatschappij voorafgaand aan het vertrek (de zogenaamde pre-boardingcheck). Tegelijkertijd worden publieke normen ingevuld op basis van private belangen (ibid.: 246-248), zoals bij het bewerkstelligen van prijsverlaging door geen belasting te heffen en door kartelvorming toe te staan.

Deze overheidssturing ten gunste van de luchtvaart wordt onzichtbaar gemaakt door te spreken van liberalisering, de vrije markt en marktwerking, alsof de markt voor personenvervoer in de vrije natuur voorkomt en opbloeit als de overheid terugtreedt.⁴ De overheid treedt hier niet *terug*, maar juist *op* om meer mensen in meer vliegtuigen te krijgen.

4 Voor een klassieke analyse van de juridische ideologie van het gezin en de markt als vrije sferen, ook onder ouderwets liberalisme, zie Olsen (1983). Voor haar analyse van de markt baseert ze zich op het werk van Morton Horwitz en Duncan Kennedy.

Toegang tot de mondiale mobiliteitsinfrastructuur

Wat zijn de gevolgen van dit overheidsingrijpen om luchtvaartmaatschappijen en hun klanten tot meer vliegbewegingen te bewegen? Deze conditionering van luchtvaartmaatschappijen en hun klanten leidt tot uitsluiting langs lijnen van ras, klasse en sekse. Want het is beslist niet de bedoeling dat *iedereen* metterdaad in het vliegtuig stapt.

Hoewel wereldwijde mobiliteit als hoogst gewenst wordt beschouwd, leidt het succes van het daartoe strekkende beleid tot een dilemma. Door expansie van menselijke mobiliteit wordt migratie potentieel moeilijker beheersbaar. Als alle wereldburgers zich binnen 48 uur na het verlaten van hun woonplaats kunnen vervoegen op een luchthaven naar keuze, lopen de rijke landen het risico om controle te verliezen over de bevolking van hun grondgebied. Dat is eens te meer problematisch omdat het terugsturen van mensen die niet terug willen lastig blijkt te zijn. Het beleidsdoel van toenemende mobiliteit, waaraan vooral rijke landen waarde hechten, botst hier met mogelijk controleverlies van diezelfde rijke landen over hun bevolking en hun grondgebied.

Geconfronteerd met dit dilemma hebben de rijke landen besloten om het beste van twee werelden te combineren. In plaats van de toegang tot hun grondgebied te controleren, proberen zij de toegang tot de mondiale mobiliteitsinfrastructuur te controleren – bij voorkeur buiten hun eigen grondgebied. Een belangrijk middel daartoe is om luchtvaartmaatschappijen gedwongen de toegang tot vliegtuigen te laten controleren. Dat gebeurt door zogeheten *carrier sanctions* – dat zijn boetes voor luchtvaartmaatschappijen als zij iemand aan boord nemen die geen geldig paspoort en visum heeft (Artikel 26 Schengen Uitvoeringsovereenkomst, *Tractatenblad* 1990, 145; EG Richtlijn 2001/51). Hierdoor voeren luchtvaartmaatschappijen in feite de grenscontrole van rijke landen uit vóórdát mensen daar heen kunnen reizen (Rodenhauser 2014; Scholten 2015).⁵

Dit is het meest bekende middel om mobiliteit te beperken, maar er zijn er meer. De andere middelen draaien om veiligheid, en treffen geracialiseerde bevolkingsgroepen (zoals moslims). Het Amerikaanse Electronic System for Travel Authorization (ESTA) en het Europese European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) zijn van toepassing op mensen die geen onderdaan zijn van respectievelijk de Verenigde Staten en EU-lidstaten. Zij hebben geen visum nodig om naar de Verenigde Staten of de EU te reizen. Weliswaar moeten ze

5 Carrier sanctions zijn op zichzelf niet nieuw, zie onder meer Zolberg (2000) en McKeown (2008). Het oudste mij bekende voorbeeld is de sanctionering van scheepsgezaghebbers voor het aanvoeren van personen naar Nederlands-Indië vanuit een Nederlandse haven zonder dat zij in het bezit waren van een koloniale pas (Blume 1858: 30-31; Koster 1867: 88). Deze dateert kennelijk uit de eerste helft van de negentiende eeuw.

voorafgaand aan hun vertrek toestemming krijgen om naar de Verenigde Staten of de EU te reizen, maar feitelijk zijn dit visa *light*.

Toestemming voor het reizen onder de ESTA- en ETIAS-voorwaarden wordt wél onthouden als mensen geregistreerd zijn in bepaalde informatiesystemen of op een lijst van uitgesloten personen staan (Verordening EU 2018/1240; Zaiotti 2012; Alegre, Jeandesboz en Vavoula 2017). Dergelijke beperkingen vormen eveneens onderdeel van het Amerikaanse *secure flight*-beleid, dat niet alleen op internationale, maar ook op binnenlandse vluchten wordt toegepast. Luchtvaartmaatschappijen zijn volgens de bepalingen van dit beleid verplicht passagierslijsten te verstrekken aan de Amerikaanse overheid voor alle vluchten naar, uit en binnen de Verenigde Staten, voor alle vluchten die wereldwijd door een Amerikaanse luchtvaartmaatschappij worden uitgevoerd en voor alle vluchten die over Amerikaans grondgebied (inclusief Alaska en Hawaii) komen. Als mensen op de *no fly*-lijst staan, wordt hen de toegang tot het vliegtuig geweigerd. De criteria voor plaatsing op de *no fly*-lijst zijn geheim. Meestal gebeurt plaatsing vanwege een verband met terroristische activiteiten (Lowe 2015).⁶ Hoe zo'n verband wordt gelegd is echter onduidelijk. Zo bleek Adam Habib, vicerector van Witwatersrand Universiteit in Zuid-Afrika, jarenlang op de *no fly*-lijst te staan, totdat hij er weer vanaf werd gehaald. Hoe hij erop terecht was gekomen en waarom hij eraf werd gehaald is hem nooit duidelijk geworden.⁷

De verlening en ontzegging van de toegang tot de mondiale mobiliteitsinfrastructuur is naar haar aard selectief. Selectie gebeurt primair via het visumsysteem, dat is gebaseerd op nationaliteit. Onderdanen van bepaalde landen hebben een visum nodig voor ze naar rijke landen kunnen vliegen, en onderdanen van andere landen niet. Staatsburgers van landen die een visum nodig hebben kunnen daartoe een verzoek indienen. De verlening van visa is expliciet gebaseerd op klasse. Artikel 21(1) van de Schengen Visumcode (Verordening 810/2009) bepaalt bijvoorbeeld dat een van de belangrijkste criteria voor het al dan niet verlenen van een visum is 'of de aanvrager een risico van illegale immigratie [...] vertegenwoordigt, en met name, of de aanvrager het voornemen heeft het grondgebied van de lidstaten te verlaten vóór de geldigheidsduur van het aangevraagde visum verstrijkt'. Het beschikken over voldoende middelen van bestaan speelt hierbij een belangrijke rol (Artikel 21(3)(b) en 21(5) Schengen Visumcode). Het EU-Visumhandboek noemt in dit verband de sociaaleconomische positie van de aanvrager. Als relevante factoren gelden onder meer:

6 Zie voor vergelijkbaar beleid in China: Pedroletti (2018).

7 Adam Habib, openingstoespraak van de Southern Perspectives on Migration conference, Wits University, Johannesburg, 5 september 2018.

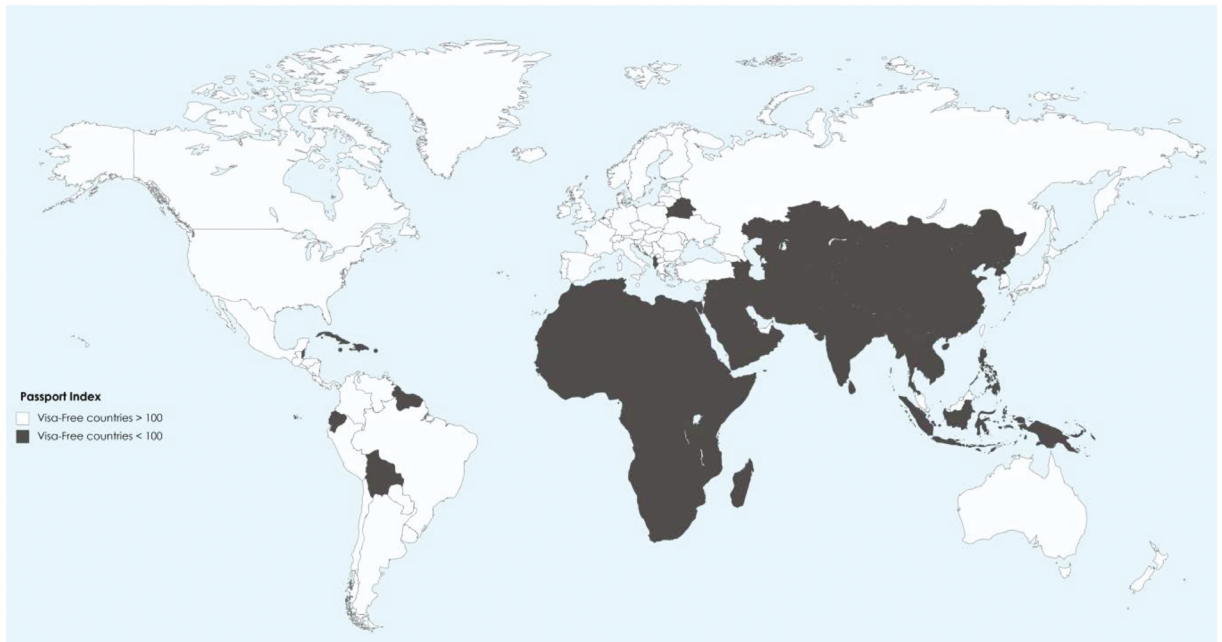
de werksituatie (hoogte van het salaris, indien de aanvrager een betrekking heeft); de regelmatigheid van het inkomen (dienstverband, zelfstandig werk, pensioen, inkomsten uit beleggingen, enz.) van de aanvrager of zijn echtgenoot, kinderen of ten laste komende personen; de hoogte van het inkomen; de sociale status in het land van verblijf (bv. gekozen voor een openbaar ambt, vertegenwoordiger van een NGO, een beroep met een hoog sociaal aanzien: advocaat, arts, hoogleraar); het bezit van een huis/onroerend goed. (Europese Commissie 2010: 71)

Via deze selectie op basis van klasse is selectie indirect ook gebaseerd op sekse en op ras (vanwege de lagere sociaaleconomische status van vrouwen wereldwijd, en de zwakke sociaaleconomische positie van bijvoorbeeld zwarte Afrikanen in Zuid-Afrika en de Maghreb).

De selectieve toegang tot de mondiale mobiliteitsinfrastructuur op basis van, primair, nationaliteit leidt tot een situatie waarin mensen met sommige nationaliteiten zonder noemenswaardige obstakels de hele wereld over kunnen reizen (arme landen vereisen ofwel geen visa van mensen uit rijke landen, of ze verlenen een visum als de leges maar betaald is). De grote meerderheid van onderdanen van arme landen is echter niet in staat om naar de rijke landen te reizen. Ze hebben immers een visum nodig, en de overweldigende meerderheid wordt vanwege het (al dan niet vermeende) ontbreken van voldoende bestaansmiddelen een visum geweigerd als ze er al een zouden aanvragen.

Onderstaande kaart is een visualisatie van de *Passport Index* en laat zien hoe wereldwijd de grenzen lopen.⁸ Ze verdeelt de wereld in landen waarvan de onderdanen naar meer dan honderd andere landen kunnen reizen zonder visum (wit), en die waarvan de onderdanen naar minder dan honderd andere landen kunnen reizen zonder visum (grijs).

8 <https://www.passportindex.org/>, geraadpleegd 13 november 2017.



Kaart: Yussef Al Tamimi op basis van de Passport Index, 2017

Toegang tot de mondiale mobiliteitsinfrastructuur wordt al dan niet verleend op basis van nationaliteit. Onmiskenbaar wordt het nationaliteitscriterium zo toegepast dat dit leidt tot in- en uitsluiting op grond van ras. Heel Afrika, het Caraïbisch gebied, en het overgrote deel van Azië wordt de toegang tot de rijke landen ontzegd. Zeker: ook blanke Zuidafrikanen hebben een relatief zwak paspoort, en zwarte Amerikanen hebben een sterk Amerikaans paspoort. Maar dat doet niet af aandedoorslaggevendervanras(vgl. VanHoutum2010). Het Verdrag tot uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (*Tractatenblad* 1966, 237) verplicht staten elke vorm van rassendiscriminatie ogenblikkelijk uit te bannen, terwijl het discriminatieverbod uit het EVRM in ieder geval de bewijslast dat een onderscheid als dit toegestaan is bij de staat legt (Spijkerboer 2018; Den Heijer 2018). Het raciale karakter van de in- en uitsluiting van de mondiale mobiliteitsinfrastructuur is daarmee in strijd met het verbod op rassendiscriminatie (en moet zelfs worden uitgebannen) totdat het tegendeel bewezen is. Mocht het tegendeel bewezen worden geacht, dan is dat nóg een voorbeeld (naast belastingvrijstelling van kerosine, open skies-verdragen, en uitzonderingen in het antitrustrecht) van de manier waarop het recht wordt ingezet om de mondiale mobiliteitsinfrastructuur soepel te laten lopen.

In de burgerluchtvaart is de controle over de toegang tot de mondiale mobiliteitsinfrastructuur vrijwel compleet. Rijke landen perfectioneerden grenscontroles door de verantwoordelijkheid daarvoor bij luchtvaartmaatschappijen te leggen, terwijl zij specifieke landen verantwoordelijk stelden voor de inperking van mobiliteit over land (veilige derde landenbeleid, terugnameovereenkomsten en dergelijke). Dat lukte goed wanneer

de verhoudingen zeer ongelijk waren (zie het beleid van Australië tegenover Nauru en Papoea-Nieuw-Guinea), maar bleek problematisch bij landen als Mexico, Indonesië, Marokko, Tunesië, Libië of Turkije. De aanzienlijke politieke, militaire en financiële investeringen van Europa in Afrika en het Midden-Oosten kunnen mede begrepen worden als pogingen om met die landen net zulke afhankelijkheidsverhoudingen te scheppen als tussen Australië en de eilandstaten.

Neoliberalisme en ras, klasse en sekse

De afgelopen decennia heeft de overheid de markt ingezet om internationale mobiliteit te bevorderen. Deze foucaultiaanse formulering kan worden aangevuld met een formulering die geënt is op het werk van Sassen: grote marktpartijen hebben de overheid ingezet om hun private belangen te bevorderen. De neoliberale kongsi van staat en markt is een Möbiusband. Hij heeft als resultaat dat sommigen (zoals schrijver en de meeste lezers dezes) gemakkelijk vliegtuigen in en uit kunnen stappen. Anderen worden belemmerd in hun mobiliteit, omdat dat nodig wordt geacht om de mobiliteit van de mensen die aan het langste eind trekken te stimuleren. Met andere woorden: de mobiliteit van arme landen wordt beperkt om de mobiliteit van rijke landen te bevorderen.

Als de bevordering en belemmering van mobiliteit in hun onderlinge samenhang worden geanalyseerd (en niet alleen naar uitsluiting wordt gekeken) wordt zichtbaar hoezeer de juridische, technische en praktische regulering van migratie geënt is op scheidslijnen van ras en klasse. Deze scheidslijnen zijn op hun beurt nauw verknoopt met het dominante neoliberale systeem. De gelijktijdige bevordering en beperking van mobiliteit zijn geen verschijnselen die zich toevalligerwijze op hetzelfde moment voordeden, maar hangen nauw samen. Het is de manier waarop het dilemma van de mondiale mobiliteitsinfrastructuur (wel een sterke groei van mobiliteit, maar niet van arme naar rijke landen) wordt opgelost. Het onderscheid naar nationaliteit dat migratiecontrole naar zijn aard maakt, wordt daarbij zodanig toegepast dat sprake is van onderscheid op grond van ras en klasse.

Deze gronden waarop onderscheid wordt gemaakt grijpen in elkaar. Dat is niet noodzakelijkerwijs een gevolg van opzet. Maar het is overduidelijk wel wat de mondiale mobiliteitsstructuur doet. Ras, klasse en sekse zijn nu eenmaal in elkaar grijpende structurelementen van globalisering. Op die manier wordt de bestaande ongelijkheid op wereldniveau gereproduceerd op het gebied van mobiliteit. Op zijn beurt draagt ongelijke mobiliteit bij aan sociaaleconomische ongelijkheid. Deels gaat het om materiële zaken: arme mensen worden belemmerd om naar rijkere delen van de wereld te gaan. Deels gaat het om immateriële zaken, zoals de vernedering van een 35-jarige Malinese aardrijkskundeleraar met een huis en een gezin die naast zijn baan een proefschrift schrijft, maar die geen visum krijgt voor een congres in Frankrijk omdat er in zijn geval vestigingsgevaar zou zijn. Deels gaat het ten slotte om het leven zelf: mensen komen om op zee, bij hekken of in de woestijn.

Literatuur

- Alegre, S., J. Jeandesboz en N. Vavoula (2017) *European Travel Information and Authorisation System (ETIAS): Border management, fundamental rights and data protection*. Brussel: European Parliament.
- Benacchio, M. (2008) Consolidation in the air transport sector and antitrust enforcement in Europe. *European Journal of Transport and Infrastructure Research*, 8: 91-116, DOI: 10.18757/ejtir.2008.8.2.3336.
- Blume, H.A. (1858) *De Toekenning van Regt op Verblijf in Neêrlandsch-Indië en de Hoofdonderscheidingen in zijne Bevolkingen*. Leyden: J.W. van Leeuwen.
- Europese Commissie (2010) *Handleiding voor de behandeling van visumaanvragen en de wijziging van afgegeven visa*. Vastgesteld bij besluit C(2010)1620 DEF van 19 maart 2010.
- Foucault, M. (2004) *Naissance de la biopolitique, Cours au Collège de France 1978-1979*. Parijs: Gallimard/Seuil.
- Gillespie, W. en O.M. Richard (2011) *Antitrust Immunity and International Airlines*. Economic Analysis Discussion Group Paper EAG 11-1. Verkregen op 30 oktober 2019, justice.gov.
- Heijer, M. den (2018) Visas and Non-Discrimination. *European Journal of Migration and Law*, 20(4): 470-489, DOI: 10.1163/15718166-12340039.
- Houtum, H. van (2010) Human blacklisting: The global apartheid of the EU's external border regime. *Society and Space*, 28(6): 957-976, DOI: 10.1068/d1909.
- Koster, W. (1867) *Het Regt van Verblijf, naar aanleiding van artikel 105 van het Reglement op het beleid van de regering van Nederlandsch-Indië*. Zwolle: Erven J.J. Tijl.
- Lowe, D. (2015) The flap with no fly: Does the no fly list violate privacy and due process constitutional protections?. *University of Detroit Mercy Law Review*, 92(2): 157-190.
- McKeown, A.M. (2008) *Melancholy Order. Asian Migration and the Globalization of Borders*. New York: Columbia University Press.
- Mendes De Leon, P. (2018) Preliminary analysis of taxation of aviation fuels in Europe. In J. Faber en A. O'Leary (red.) *Taxing aviation fuels in the EU*. Delft: CE, 11-18.
- Olsen, F.E. (1983) The family and the market: A study of ideology and legal reform. *Harvard Law Review*, 96(7): 1497-1578, DOI: 10.2307/1340916.
- Pedroletti, B. (2018) En Chine, le fichage high-tech des citoyens. *Le Monde*, 11 april.
- Pothier, A.F. (1997) *Leading international aviation towards globalization: the new relationship between carrier alliances, open skies treaties and antitrust immunity*. Proefschrift, Montreal: McGill University.
- Rodenhauser, T. (2014) Another Brick in the Wall: Carrier Sanctions and the Privatization of Immigration Control. *International Journal of Refugee Law*, 26(2): 223-247, DOI: 10.1093/ijrl/eeu020.
- Sassen, S. (2006) *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. New Jersey: Princeton University Press.
- Scholten, S. (2015) *The Privatisation of Immigration Control through Carrier Sanctions: The Role of Private Transport Companies in Dutch and British Immigration Control*. Leiden: Brill.
- Spijkerboer, T. (2018) The Global Mobility Infrastructure: Reconceptualising the Externalisation of Migration Control. *European Journal of Migration and Law*, 20(4): 452-469, DOI: 10.1163/15718166-12340038.

-
- Whalen, W.T. (2007) A panel data analysis of code-sharing, antitrust immunity, and open skies treaties in international aviation markets. *Review of Industrial Organization*, 30(1): 39-61, DOI: 10.1007/s11151-007-9125-0.
- Zaiotti, R. (2012) Practising homeland security across the Atlantic: practical learning and policy convergence in Europe and North America. *European Security*, 21(3): 328-346, DOI: 10.1080/09662839.2011.652090.
- Zolberg, A.R. (2002) The archaeology of remote control. In A. Fahrmeir en P. Weil (red.) *From Europe to North America*. New York: Berghahn Books.
-

Thomas Spijkerboer

Thomas Spijkerboer is hoogleraar Migratierecht aan de Vrije Universiteit Amsterdam en is daarnaast sinds 2017 als *visiting professor* verbonden aan de Universiteit van Lund in Zweden. Tussen 2013 en 2018 leidde hij het NWO-onderzoeksproject *Border Policies and Sovereignty. Human rights and the right to life of irregular migrants*.