

Er der et europæisk hukou-system i støbeskeen?

Af Birgitte Egeskov Jensen

Først lukkede vi delvist de indre grænser i EU, så blev Brexit en realitet – og i juni 2017 vedtog Folketinget den meget omtalte tiggerlov, der straffer nogle af EU's svageste borgere. For som Martin Henriksen udtalte til DR i den forbindelse, så er det ikke Danmarks pligt at afhjælpe de andre EU-landes sociale problemer.

Immigration har skabt så stort røre i EU gennem længere tid, at det nu er sidestillet med terror på EU's trussels-barometer. Det var ikke mindst det budskab, der fik næsten 52 pct. af briterne til at stemme for at forlade EU. Brexit har skabt et momentum for restriktioner på fri bevægelse samt medført en række menneskerettigheds-dilemmaer på tværs af EU. Men knapt som støvet efter Brexit har lagt sig, står det klart, at de i stigende omfang slørede linjer mellem interne og eksterne trusler ændrer måden, hvorpå folk tænker på national og personlig sikkerhed.

Et hukou-lignende system

Immigrationsdebatten, det stigende behov for at kontrollere den fri bevægelse og genoptagelsen af indre grænser i EU er en udvikling, der overraskende nok trækker tråde til det kinesiske husholdnings-

registrerings-system, bedre kendt som hukou-systemet. Hukou-systemet er afgørende for individets adgang til sociale rettigheder såsom pension, uddannelse og sundhedsydelse. Ved at binde medborgernes sociale rettigheder til deres hjemstavn kontrollerer og regulerer regeringen intern migration i Kina gennem hukou-systemet.

Både EU og Kina er geografiske områder, der i stigende omfang har tilladt fri bevægelse af borgere inden for deres respektive grænser. De er dog også to vidt forskellige politiske enheder. EU er en overstatslig organisation, mens Kina er en nationalstat. Men i forhold til medborgerskab og borgernes tilhørsforhold deler de ét vigtigt karakteristikum; et dobbelt medborgerskab. For EU-borgere gør dette sig gældende i skelnen mellem det overstatslige EU-medborgerskab og det nationale medborgerskab.

I Kina kan der på samme vis skelnes mellem det nationale kinesiske medborgerskab og det lokale hukou-medborgerskab. Dog er sociale ydelser i Kina stadig bundet til ens hukou, mens det overstatslige EU-medborgerskab sikrer, at sociale rettigheder til dels flytter med medborgeren gennem arbejdskraftens frie bevægelighed.

Birgitte Egeskov Jensen er ph.d. stipendiat, Centre for Comparative Welfare Studies, Aalborg Universitet.

Hukou systemet kan dateres tilbage til 'Det Store Spring Fremad' i 1958-59, hvor alle borgere blev tildelt en hukou. Hukou'en blev oprindeligt brugt til at standardisere adgang til mad, landbrug, uddannelse osv. samt til at kontrollere befolkningsmobiliteten fra landet til byerne.

Hukou-systemet kræver, at borgerne skal registreres på en permanent bopælsadresse, som er afgørende for deres adgang til social velfærd. Migration har siden 1980'erne været muligt, og de økonomiske reformer har skabt stor efterspørgsel efter billig arbejdskraft, hvilket har drevet mere end 280 millioner migrantarbejdere fra landet til byerne.

Problemet er imidlertid, at de principielt ikke har adgang til sociale rettigheder inden for det urbane velfærdssystem, da deres hukou er registreret i deres hjemstavn. Dette gør, at migrantarbejdere, også kendt som 'den flydende befolkning', ofte må arbejde i nattens mulm og mørke med at producere, bygge og levere produkter under usikre og kummerlige forhold.

Ønsket om en reform af Kinas hukou-system har vundet frem i de senere år og fået høj-prioritet blandt kinesiske politikere, der i 2015 erklærede, at 100 mio. urbane hukou'ere ville blive bevilliget til urbane beboere med en rural hukou inden 2020.

EU, FN, internationale medier og menneskerettighedsforkæmpere har gentagne gange rost denne reformvilje fra den kinesiske regerings side. Men på samme tid som vi ser en lempelse af de hypotetiske indre grænser i Kina, bliver EU ironisk nok i højere grad splittet i en kerne og en periferi; og ligesom i det kinesiske hukou-system bærer denne opdeling en skarp konnotation af kernen som 'de rige og overlegne' og periferien som 'de fattige og underlegne' med sig.

Det ofte udskældte hukou-system af-

skærer en stor gruppe af befolkningen fra at opsøge højkvalitetsuddannelse og -sundhedspleje for ikke at nævne sociale tjenesteydelser og goder i byerne ved at begrænse mulighederne for migration og effektivt stemple dem som andenrangs borgere. Migration til de største byer i Kina anses stadig som værende yderst betinget, og migrant-børn udelukkes endda fra det urbane skolesystem.

Rettigheder og reformer

Migration eller fri bevægelse har ofte været genstand for diskussion og kritik inden for EU – og emnet har især fået sin anden renæssance i tiden op til og efter Brexit.

Selve ideen om den frie bevægelighed for arbejdskraft inden for EU blev undfanget i en tid, hvor der var en større grad af homogenitet blandt EU-landene. Efter man har løftet kontrollen med de østeuropæiske lande, har der været en grad af bevægelighed, som de færreste havde kunnet forestille sig. Ligesom med migration fra rurale til urbane områder i Kina var der i EU en frygt for, at østeuropæere ville strømme over grænserne til Vesteuropa i jagten på et bedre liv.

Den største frygt bag østudvidelsen var forbundet med fænomenet 'velfærdsturisme', der er et begreb, som har været benyttet i den politiske debat om EU siden 1990'erne. Begrebet havde sin storhedstid i tiden op til og efter EU's østudvidelse i 2004. Det var funderet i en frygt for, at de nye EU-borgere ville flytte til de eksisterende medlemsstater for at drage fordel af deres sociale velfærdsydelser snarere end for at opsøge arbejde.

Som EU-borger har man som udgangspunkt kun ret til at modtage sociale ydelser i andre EU-lande, hvis man får status som arbejdstager. Tilknytning til arbejdsmarkedet er derfor en forudsætning for,

at EU-borgere, der kommer til Danmark, kan nyde godt af de danske velfærdsgoder. Velfærdsturisme kan derfor anses som værende en teoretisk udfordring snarere end en praktisk udfordring.

Men som begrebet velfærdsturisme efterhånden har mistet sin gennemslagskraft, er et nyt EU-problem opstået; de EU-borgere, som er kommet til Danmark, men ikke har kunnet finde arbejde og derfor ikke er berettiget til velfærdsydelse.

I Danmark er denne udvikling især kommet til udtryk efter en tiltagende debat om udenlandske 'utryghedsskabende' hjemløse i gadebilledet i forsommeren 2017. Denne debat resulterede i den omtalte tiggerlov, der yderst effektivt gør hjemløse til kriminelle for at tigge på gaden. Og senest har regeringen lagt op til, at det såkaldte zoneforbud skal udvides, således at hjemløse, der bliver taget i at sove i 'utryghedsskabende' lejre, kan få et zoneforbud, der omfatter hele kommunen.

Ud over zoneforbuddet arbejder regeringen samtidig for, at udlændinge, som forbryder sig på reglerne, udvises fra landet hurtigst muligt, hvis der findes grundlag herfor. Københavns overborgmester Frank Jensen omtalte tidligere på året i *Politiken* problemet som et EU-relateret problem, 'da mange af migranterne er her lovligt som EU-borgere'.

Udviklingen er også evident i andre rige EU-lande; Tyskland, Holland med videre har vundet flere sager ved den Europæiske Unions Domstol, som har fastslået, at folk fra de fattigere østeuropæiske lande ikke er berettiget til omgående at modtage velfærdsydelse i rigere EU-lande. Indtil videre er det dog kun Storbritannien, der har meldt ud, at man ønsker at sætte en stopper for den fri bevægelse af arbejdskraft.

Men konceptet, eller idealet, bag fri be-

vægelse af arbejdskraft er i flere henseender blevet eroderet på tværs af EU, først og fremmest i forhold til begrænsningerne af velfærdsydelse – og er på mange måder blevet et udtryk for den 'variable geometri', der plager integrationen i EU.

Samme problematik i Beijing

I Beijing ser vi i denne tid den samme problematik, dog i en noget anden grad. Myndighederne har i december 2017 iværksat en 40-dages oprydningskampagne, angiveligt for at rydde byen for usikre og potentielt farlige bygninger under henvisning til en dødbringende brand i november i en af Beijings utallige barakbyer.

Umiddelbart kunne dette tiltag virke som et forsøg på at bekæmpe de kummerlige forhold, som en stor del af byens beboere lever under. Kampagnen, der har til formål at rydde 40 mio. kvadratmeter af illegal bebyggelse, vil dog have store konsekvenser for en stor del af Beijings mere end otte millioner permanente migrantarbejdere og tvinge dem på gaden, uden tag over hovedet til vinter. Migrantarbejderne er, meget ligesom de hjemløse EU-borgere i Danmark, blandt de svageste i samfundet og på grund af deres status som 'perifer' borgere frataget muligheder og rettigheder.

Man kan selvfølgelig ikke sidestille brutaliteten bag kampagnen i Beijing med tiggerloven eller zoneforbuddet, men budskabet bag er det samme: I hører ikke til her. Om man kommer fra det rurale Kina eller den europæiske periferi, så er man ikke velkommen ved de riges bord. Dog kan man inden for EU nyde, hvis man vil yde.

Det paradoksale er, at man har brug for den rurale arbejdskraft i de kinesiske storbyer, ligesom at vi i den europæiske kerne har brug for arbejdskraft fra resten af EU. En vigtig forskel er dog, at tiggerloven og

zoneforbuddet ikke er rettet mod de arbejdende men snarere mod dem, der ikke arbejder.

I Kina har regeringen en interesse i at fastholde en del af arbejdskraften i rurale områder, dels for at fremme den rurale udvikling, dels for at undgå masseflugt fra rurale til urbane områder, hvilket kunne medføre belastende urbanisering og ghetto-dannelse.

Inden for EU er det nogle mere fragmenterede interesser, der kommer i spil – og i højere grad bundet op på nationale frem for overnationale interesser. Dette ændrer dog ikke ved, at vi i Danmark har behov for udenlandsk arbejdskraft for at opretholde den danske vækst. Ifølge Vismandsrapporten fra efteråret 2017 kan tilgangen af udenlandsk arbejdskraft være med til at holde den danske vækst på omkring to pct. om året i gennemsnit fra 2019 til 2025.

Ydermere viste en rapport fra Dansk Arbejdsgiverforening fra november 2015, at østeuropæere havde et nettobidrag til offentlige finanser på mere end 15.000 kr. per person i 2012/2013. Dermed kan man argumentere for, at østeuropæere snarere har været velfærdsgivere end -tagere.

Det kan heller ikke antages, at afsenderlande inden for EU nødvendigvis er positivt indstillede over for denne udstrømning af arbejdskraft; en flugt af kvalificerede arbejdere er ikke nødvendigvis i deres bedste interesse.

For eksempel tog den polske ambassadør i Danmark, Henryka Mościcka-Dendys, for nylig på charmeoffensiv hos en række danske virksomheder for at forsøge at lokke polske arbejdere hjem igen. Den polske økonomi er blevet bedre, og der er nu mangel på arbejdskraft inden for flere sektorer i Polen. Det er derfor blevet en politisk prioritet for den polske regering

at trække en del af de 2,4 mio. polakker hjem, som tog til Vesten efter EU's østudvidelse i 2004.

Hvad byder fremtiden på?

Med den nylige hvidbog fra marts 2017 om Europas fremtid og vejen frem har Europa-Kommissionen lagt fundamentet for en forenet Europæisk Union. Hvidbogen fremsætter op til flere scenarier for videreudviklingen af EU i kølvandet på Brexit, hvilket for tiden deler vandene mellem EU's medlemslande.

Der er en unik mulighed for at genoplive og/eller genopfinde det kontinentale sociale projekt efter Brexit; ved at udvide europæisk integration til at inkorporere positiv frihed, forstået som muligheden for og evnen til at udfylde ens potentiale gennem fri mobilitet, baseret på en fælles social kontrakt. Der er dog en substantiel risiko for, at Brexit har skabt eller vil skabe en spill-over effekt, hvor thatcherisme via EU-skepsis og en blind tro i negativ frihed vil resultere i et mindre integreret EU.

Det er kritisk for EU's fremtid at beslutte, om vi kollektivt skal fokusere på ambitiøs social udvikling med social sikkerhed og lighed eller optere for kortvarige resultater – kernen i den britiske EU modstand.

Den vidtrækkende institutionelle diversitet af social sikkerhed er grobund for protektionisme og signalerer et ønske om at ekskludere fremmede fra at forlange lokale sociale velfærdsgoder. Logikken bag denne 'fremmedgørelse', skaber en form for nationalt medborgerskab, hvor social beskyttelse og socialt medborgerskab er yderst opdelt stik mod EU's intentioner om at beskytte den fri bevægelse men meget lig logikken bag det kinesiske hukou-system.

Situationen skaber nærmest en form

for hukou-system inden for EU's grænser, hvor nationalstater beskytter nationale borgere og gransker EU's regulativer for at regulere sociale rettigheder for EU-borgere, der kommer fra den europæiske periferi. I mange tilfælde er årsagen ganske nobel; nationer ønsker at undgå at underminere det nationale velfærdssystem.

Til en vis grad er dette også blevet grundlaget for det kinesiske hukou-system, som vi kender det i dag.

EU's medlemslande har ikke mulighed for selv at kontrollere bevægelsen på tværs af deres grænser, og grundet manglen på et fælles socialt projekt er der store forskelle i rentabiliteten ved at migrere til forskellige medlemsstater. Derudover er den frie bevægelse ikke homogen på tværs af medlemslandene; der er store forskelle på, hvilke medlemslande der leverer og modtager, hvilket ofte er determineret af den socioøkonomiske tilstand i landet.

Rammen om trusselsbilledet

I den senere tid har der været en tendens til at skabe en 'os versus dem'-dikotomi mellem den europæiske kerne og periferi i de europæiske medier og blandt politiske eliter. Der eksisterer en frygt for at 'de', der kommer fra udkants-EU, vil øge efterspørgslen efter fx uddannelse og sygehjælp i de rige medlemslande, og at dette vil skabe et betydeligt pres på velfærdsstaterne samt udfordre den lokale eller nationale kultur.

Dernæst er der en frygt for, at 'de' er mindre uddannede og kultiverede – og dermed ikke vil kunne klare sig på arbejdsmarkedet og vil ende med at dræne velfærdssystemet. Den fri bevægelighed i EU gør det uden tvivl nemmere for EU-borgere at få indkomstoverførsler i de andre EU-lande, men adgangen er bundet op på, at man kommer for at arbejde.

Frygten eller truslen har dog manifesteret sig omend på en noget anden vis i flere europæiske storbyer, hvor den lokale befolkning føler sig truet af de såkaldte romaer, der ikke formår at integrere sig på arbejdsmarkedet, ikke er berettiget til sociale ydelser og er tvunget til at kriminalisere sig for at overleve.

Ligesom man ikke kan misunde de kinesiske politiske beslutningstagere den opgave, de står overfor, så kan man heller ikke misunde deres danske og europæiske pendanter. Selvom det er nemt at drage forhastede konklusioner omkring deres tilgang, så er situationen yderst kompleks og nuanceret.

Brexit var til dels en reaktion på flygtningekrisen, men det var også et udtryk for et ønske om et større fokus på national sikkerhed inden for EU i en tid, hvor EU som helhed ikke magtede den sikkerhedspolitiske opgave, vi stod overfor. Nationale interesser vandt over de overstatslige EU-interesser; og EU gik fra at være et fællesprojekt til at være 'alle lande for sig selv', efterhånden som flere lande lukkede deres ellers åbne grænser som en reaktion på det i stigende omfang slørede trusselsbillede. Men det er værd at overveje, om ikke den reelle trussel er at returnere til et EU med grænser og barrierer.

Fri bevægelse har visse udfordringer, men de glæder, som vi opnår ved fri bevægelighed, er kort sagt for gode til at sætte over styr og returnere til et EU med grænser.

I stedet for at lade sig inspirere af det gamle hukou-system kunne danske og europæiske beslutningstagere tage ved lære af de kinesiske ledere og arbejde for et EU med fokus på rummelighed, åbenhed og lige rettigheder.

○ ○ ○