

HET EUROPA VAN DE KLEINSTE GEMENE DELER



OVER DE INVLOED VAN HET GEMEENSCHAPPELIJK EUROPEES ASIELSTELSEL OP HET NEDERLANDSE MIGRATIE- EN ASIELBELEID.

MASTERSCRIPTIE TER AFRONDING VAN DE MASTER INTERNATIONALE BETREKKINGEN IN HISTORISCH PERSPECTIEF.

Student: Agnieta van der Plaat (3230139)
Begeleidend docent: Dr. M.L.L. Segers
Universiteit Utrecht
Datum: 29 november 2012

Inhoudsopgave

Inleiding	5
Vraagstelling	6
Toelichting op het thema	7
Verantwoording	8
Structuur	9
H1. De ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel	11
Ontwikkelingen na WOII	11
De akkoorden van Schengen	12
De verdragen van Maastricht en Amsterdam	14
Ontwikkelingen na de Koude Oorlog	15
De conclusies van Tampere	17
Een restrictiever asielbeleid	19
H2. Beleidstheorieën en -strategieën met betrekking tot migratie en asiel	21
Denationalisering van beleid	21
Verschillende beleidsstrategieën	23
Ontwikkeling als probleem en oplossing	24
Een restrictiever migratie- en asielbeleid	25
<i>The European way</i>	28
Tegenstellingen in beleid	28
H3. Het GEAS: De angst als leidraad	30
Immigratie als bedreiging voor veiligheid en welvaart	30
Institutionalisering van het GEAS	31
Richtlijnen voor de lidstaten	33
De koers van Tampere	34
Resultaten van restrictief beleid	38
H4. De Nederlandse besluitvorming omtrent migratie en asiel	41
Het Nederlandse migratie- en asielbeleid in ontwikkeling	41
Dilemma's voor de Nederlandse beleidsvorming	42
Nationale invloed op internationaal beleid	44
Nederland in Tampere	46

Nationaal vs. Europees beleid	48
Gevolgen voor (illegale) migratie	50
Conclusie	51
Oorzaak en aanpak van het migratie- en asielvraagstuk	51
Europees perspectief	52
Nederlands perspectief	53
Europees versus nationaal migratie- en asielbeleid	55
De toekomst van het migratie- en asielbeleid	55
Bibliografie	58

Inleiding

We leven in een tijd waarin economische en politieke crises elkaar in vlug tempo opvolgen. Juist in deze tijd zijn overheden zeer beschermend richting de nationale verzorgingsstaat, die immers altijd lijdend voorwerp is bij economische malaise. Deze scriptie richt zich op een thema dat door veel mensen wordt beschouwd als een bedreiging van de nationale verzorgingsstaat, en daarmee op dit moment als heet hangijzer fungeert in politiek Nederland: het migratie- en asielbeleid. Wie laten we Nederland binnen? Wie beslist dat? En belangrijker, zijn er eigenlijk wel beslissingen over te maken vanuit Nederland? Het thema migratie en asiel kan na de akkoorden van Schengen, en zeker van het Verdrag van Amsterdam uit 1997, niet meer vanuit een puur nationaal oogpunt worden beschouwd. Nederland heeft zichzelf op verschillende beleidsterreinen ondergeschikt gemaakt aan Europees beleid, met name op het terrein van het grensbeleid. Het migratie- en asielvraagstuk is hiermee bij uitstek een Europees vraagstuk geworden, dat vraagt om een Europese oplossing.

Hoewel migratie en asiel een belangrijke plaats ingenomen hebben op de Europese agenda, heeft Europa op dit moment weinig zeggenschap over het toelatingsbeleid van Nederland. Hoewel een Europese oplossing voor het migratie- en asielvraagstuk al jaren gezocht wordt, prefereren Europese lidstaten namelijk vaak een nationale oplossing voor het vraagstuk. Op het gebied van migratie en asiel neemt Nederland als lidstaat daarom nog veel beslissingen zelf. Beslissingen die in tijden van crisis vaak tot een zeer restrictief nationaal migratie- en asielbeleid leiden. Nieuwe restricties leidden in het afgelopen jaar tot verhitte discussies op nationaal en Europees niveau. Beslissingen van Nederland staan immers niet op zichzelf, maar hebben gevolgen voor de gehele Europese Unie (EU). Daarbij heeft Europees beleid gevolgen voor EU-lidstaten als Nederland. Aanscherpingen van het beleid gebeuren vaak op beide niveaus en dit heeft volgens verschillende wetenschappers in de afgelopen jaren geleid tot de ontwikkeling van een 'Fort Europa'.¹ Na de Tweede Wereldoorlog (WOII) heeft het Nederlandse migratie- en asielbeleid zich ontwikkeld in een zeer restrictieve richting. Waar migranten in eerste instantie verwelkomd werden, is er nu sprake van uitsluiting.² In deze scriptie wordt aan de hand van verschillende primaire en secundaire bronnen onderzocht welke rol de EU speelt in deze restrictieve beleidsontwikkeling. Heeft de

¹ Bigo, Didier, 'Immigration controls and free movement in Europe', in: *International Review of the Red Cross* 91, 875 (2009); Sterkx, Steven, 'The external dimension of EU asylum and migration policy: Expanding fortress Europe?', in: Jan Orbie (ed.), *Europe's Global Role. External Policies of the European Union* (2008); Broeders, Dennis, 'Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen', *WRR werkdokument* 125 (2001).

² Engbersen, Godfried, 'The unanticipated consequences of panopticon Europe', in: Guiraudon and Joppke, *Controlling a new migration world* (2001) 241.

wisselwerking tussen Europees en nationaal beleid voor meer restricties in het Nederlandse migratie- en asielbeleid gezorgd? Want wat is het gevolg wanneer EU-lidstaten zeer verschillend grensbeleid voeren? En is een instantie als de EU vanuit Brussel in staat de verschillen tussen lidstaten te doorbreken?

Vraagstelling

In deze scriptie zullen de verhoudingen binnen de EU en de manier waarop deze invloed uitoefenen op het nationale migratie- en asielbeleid, centraal staan. Welke motieven en factoren hebben een rol gespeeld in de vormgeving van het Europese en Nederlandse migratie- en asielbeleid in de afgelopen dertien jaar? In 1999 pleitte Nederland in Tampere voor de snelle ontwikkeling van een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS) als oplossing voor de nationale migratie- en asielproblematiek. Het GEAS werd geacht de Europese interne markt en de Nederlandse verzorgingsstaat te beschermen tegen migratiestromen. Gemeenschappelijke normen zouden het softe beleid van lidstaten aan de buitengrenzen strikter maken en het beleid van West-Europese lidstaten gelijk trekken. Daarmee zouden minder migranten Europa binnen kunnen komen en zouden migranten met recht op een verblijfsvergunning naar draagkracht verdeeld kunnen worden over de Europese lidstaten. De totstandkoming van het GEAS bleek echter een veel complexer proces te zijn, waarbij lidstaten in een spanningsveld vast kwamen te zitten tussen de Europese interne markt en de bescherming van de nationale verzorgingsstaat. Uitbreiding van de interne markt en economische groei bleven immers de belangrijkste doelstellingen voor de Europese Unie en openheid van de grenzen was noodzakelijk om deze doelstellingen te verwezenlijken. Het GEAS resulteerde daarom niet in een daling van het aantal migranten en asielzoekers en een afsluiting van de grenzen. Er kwamen enkele minimumnormen en lidstaten kwamen voor de uitdaging te staan zelf hun verzorgingsstaat te beschermen zonder dat dit ten koste zou gaan van andere lidstaten, de Europese interne markt en/of mensenrechten. Het gevolg was dat lidstaten hun nationale verzorgingsstaat grotendeels naar eigen goeddunken af gingen schermen. De vraag is of de totstandkoming van het GEAS hiermee de oorzaak is van nationale restricties in het migratie- en asielbeleid en of de restrictieve ontwikkeling van het Nederlandse migratie- en asielbeleid ook hieruit voort komt. De centrale vraag van deze scriptie luidt daarom:

In hoeverre is het restrictieve Nederlandse migratie- en asielbeleid een gevolg van de totstandkoming van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS)?

Het spanningsveld waar de lidstaten door de totstandkoming van het GEAS bij betrokken raken, kent twee dimensies, namelijk een institutionele dimensie (hoe wordt nieuw

beleid bepaald?) en een beleidsinhoudelijke dimensie (wat is de betekenis van bestaand beleid?). In de ontwikkeling van het nationale en het Europese migratie- en asielbeleid hebben zich diverse tegengestelde belangen ontwikkeld die in het vervolg van deze scriptie aan de orde zullen komen. Het proces van Europese integratie loopt als een rode draad door de ontwikkelingen op het gebied van het migratie- en asielbeleid heen. Dit proces is enerzijds de bron van veel tegenstellingen, maar werkt anderzijds ook steeds toe naar een synthese. De vraag is of dit proces sterk genoeg is om een complex beleidsterrein als migratie en asiel op een consistente, Europabrede basis, vorm te geven.

Toelichting op het thema

De term 'Fort Europa' is in de afgelopen jaren een veelgebruikte term geworden, waarbij verwezen wordt naar de ontwikkeling waarbij *'immigrants are viewed as a negligible human surplus that can be thrown out if the needs of the economy so require'*³. Vluchtelingenwerk Nederland stelt op haar website dat de bewaking van de Europese buitengrenzen strikter wordt, de houding naar nieuwe migranten negatiever en dat nationale overheden veiligheid steeds vaker boven mensenrechten stellen. 'Het vluchtelingenbeleid wordt te streng', stelt de vluchtelingenorganisatie.⁴ Ondersteuning voor deze stelling is er ook te vinden bij Nederlandse politici, hoewel zij deze situatie minder negatief beoordelen. Zo achtte minister van immigratie en asiel, Gerd Leers, het in het afgelopen jaar nodig om speciaal de nadruk te leggen op de positieve invloed die migranten kunnen hebben op de Nederlandse en Europese economie. Het sentiment omtrent migratie en asiel is immers negatiever geworden, zo stelt hij in een uitzending van Pauw en Witteman van 10 oktober 2011. Waar migranten enkele tientallen jaren geleden hartelijk verwelkomt werden, lijkt terugdringen nu de nieuwe norm te zijn. Leers stelt dat een aanscherping van de regels echter noodzakelijk is in de huidige economische situatie. Buitenlandse studenten en migranten die een aanwinst zijn voor de arbeidsmarkt, moeten het land wel gemakkelijk binnen kunnen komen, zo betoogt hij.⁵ Hoe realistisch is deze houding? Kan Europa een dergelijk filter toepassen? Kan Nederland dit? In deze scriptie betoog ik dat de situatie vele malen complexer is, en dat een restrictief migratie- en asielbeleid zelden de gewenste uitwerking heeft.

We kunnen een golfbeweging constateren waarbij Europa en Nederland elkaar beïnvloeden en soms ook tegenwerken. Perioden van economische en/of politieke crises functioneren hierbij vaak als aanjager van conflicten. Vanuit Brussel wordt er gepoogd

³ Bigo, Didier, 'Immigration controls and free movement in Europe', 589.

⁴ Vluchtelingenwerk Nederland, *Een 'streng maar rechtvaardig' asielbeleid? Niet bepaald!*, Opiniestuk 15 december 2010, website: <http://www.vluchtelingenwerk.nl/opiniestukken/een-streng-maar-rechtvaardig-asielbeleid-niet-bepaald.php> (2010).

⁵ Pauw & Witteman, uitzending 10 oktober 2011, website: <http://omroep.vara.nl/media/73295> (2010).

basisnormen te stellen voor het vormen van nationaal migratie- en asielbeleid, maar lidstaten verschillen onderling dermate van mening, dat de basisnormen meestal de ‘kleinste gemene deler’ weerspiegelen. Met de ontwikkeling van het GEAS wilde de EU zich inzetten voor een gezamenlijk beleid dat de basis zou worden voor het beleid van de verschillende lidstaten. Hoewel er verschillende verdragen getekend werden na WOII, werden er in diezelfde verdragen ook geregeld wijzigingen aangebracht. Volgens Vluchtelingenwerk Nederland een zorgelijke ontwikkeling: ‘de huidige tendens in het migratie- en asieldebat lijkt te zijn dat zodra er zich een probleem voordoet, de oplossing wordt gezocht in het wijzigen van regels of het opzeggen van verdragen’.⁶ Deze wijzigingen houden vaak nieuwe restricties in.

In deze scriptie zal betoogd worden dat nieuwe restricties geen oplossing zijn voor de huidige vraagstukken met betrekking tot de Europese integratie en het gelijktijdig in stand houden van de nationale verzorgingsstaten. Een citaat dat hierbij ter illustratie kan dienen is van Judith Kumin, vertegenwoordiger van de UNHCR in de Benelux:

‘Europa kan niet blijven doen alsof het geen migratieregio is. Je moet maar rondom je kijken, in de tram, in de metro om te zien dat migratie deel uitmaakt van de Europese samenleving. Dit moet politiek erkend worden én operationeel vertaald worden via legale, controleerbare migratieprogramma’s. Bovendien moet Europa, om economische en demografische redenen sowieso migratie accepteren. Als je aan de man in de straat vraagt of hij meer uren wil werken of hij langer aan de slag wil blijven dan z’n 65ste, of hij meer kinderen wil zal hij allicht drie keer negatief antwoorden. In dat geval zal hij migratie wel moeten aanvaarden. Er is eenvoudigweg geen andere keuze.’⁷

Kumin houdt hier een pleidooi voor een eerlijk en rechtvaardig asielstelsel in de gehele EU. De vraag is echter of de EU-lidstaten in staat zijn de huidige tegenstellingen te doorbreken en tot een consistent migratie- en asielbeleid kunnen komen. Hoewel bovenstaand citaat duidelijk maakt dat acceptatie van migratie noodzakelijk is, oogsten politici in verschillende lidstaten veel succes met het negatief afschilderen van migranten en asielzoekers. Geert Wilders (Partij van de Vrijheid) is hier in Nederland een goed voorbeeld van. Zowel de Europese bevolking als de overheden, die immers de steun van hun bevolking nodig hebben, staan negatief ten opzichte van migratie en asiel. Dit terwijl een positieve en constructieve houding van zowel politici als inwoners van EU-lidstaten vereist zijn om een functioneel GEAS te verwezenlijken.

⁶ Vluchtelingenwerk Nederland, *Brief Vluchtelingenwerk aan de woordvoerders asiel van de vaste kamercommissie voor Justitie*, 12 mei 2010, website: http://www.vluchtelingenwerk.nl/pdf-bibliotheek/Brieven_Vlw/2010/2010_05_12%20Brief%20VluchtelingenWerk%20t.b.v.%20AO%2019%20mei%202010%20inzake%20Europees%20en%20Nederlandse%20asielbeleid.pdf (2010).

⁷ Put, Gonnies, ‘Interview met Judith Kumin, benelux-vertegenwoordiger van de UNHCR’, in: *Vluchtelingenwerk Vlaanderen*, 4 (2007)

Verantwoording

De structuur van de Europese besluitvormingsmachine is complex en de rol van de lidstaten daarin maakt het proces nog ingewikkelder. De grote hoeveelheid wetten en regels omtrent migratie en asiel die in de afgelopen jaren vorm hebben gegeven aan beleid zullen niet allemaal behandeld worden in deze scriptie. Ik zal ze slechts benoemen wanneer ze illustratief zijn voor een bepaalde ontwikkeling van het Europese of Nederlandse migratie- en asielbeleid. In deze scriptie zal stilgestaan worden bij de momenten waarop de grote lijnen van het GEAS en het Nederlandse migratie- en asielbeleid elkaar kruisen. Juist deze momenten zijn bepalend voor de verder ontwikkeling van het GEAS en de houding van de lidstaten hierin.

Dat het thema van deze scriptie actueel is, blijkt wel uit de vele aandacht die er in politiek Nederland en in de media besteed wordt aan het migratie- en asieldebat. In de politieke debatten die voorafgingen aan de recente verkiezingen van 12 september 2012 en in mediaberichten, wordt het thema migratie en asiel vaak zeer eenzijdig belicht. Vergelijkbaar met de manier waarop minister Leers het vraagstuk eerder in dit hoofdstuk beschreef, wordt er door Nederlandse en Europese politici vaak gesteld dat strikte regels migratiestromen wel buiten de grenzen houden en dat de globalisering tegelijkertijd voortgang kan hebben. Aan de andere kant bevinden zich de media en verschillende mensenrechtenorganisaties die schande spreken van situatie zoals die er zijn in Lampedusa (Italië), waar asielzoekers maandenlang vastgehouden worden, ingeklemd tussen hun land van herkomst dat ze zijn ontvlucht en Europa dat hen als bedreiging ziet.⁸ In deze scriptie zal het migratie- en asielvraagstuk vanuit zowel een nationaal als een internationaal perspectief worden benaderd, en er zal stilgestaan worden bij argumenten van zowel politieke instituties als mensenrechtenorganisaties. Specifieke aandacht zal gaan naar de tegenstellingen die ontstaan wanneer deze actoren bij elkaar komen.

Structuur

In het eerste hoofdstuk wordt in een historisch overzicht een beschrijving gegeven van de ontwikkelingen op het gebied van migratie en asiel, die plaatsgevonden hebben op Europees en nationaal niveau. Hierbij zal ik teruggaan naar het einde van WOII, aangezien de basis van veel beleidsteksten omtrent migratie en asiel ligt in het Vluchtelingenverdrag dat direct na WOII werd opgesteld.

⁸ Lampedusa is een Italiaans eiland in de Middellandse Zee waar veel migranten aankomen die hopen een verblijfsvergunning binnen de EU te bemachtigen. Velen van hen zijn daar echter 'illegaal' en worden teruggestuurd of vastgehouden in opvangcentra.

Op het historische overzicht zal een theoretische inleiding volgen, waarbij verschillende wetenschappers aan het woord zullen komen. Hun visies op de ontwikkeling van het GEAS zullen een duidelijker beeld geven van de problemen die op dit gebied spelen.

In de hoofdstukken 3 en 4 zal de meer praktische ontwikkeling van het GEAS worden beschreven en geduid. Welke beslissingen werden er genomen omtrent migratie en asiel in Europa en in hoeverre waren deze beslissingen Europees of nationaal van aard? En hoe ontwikkelde het Nederlandse migratie- en asielbeleid zich gedurende deze gehele periode? Werd dit beleid beïnvloed door beslissingen op Europees niveau en hadden deze beslissingen vanuit het oogpunt van de migrant een positieve of juist negatieve invloed op het nationale beleid? Door de nationale en Europese ontwikkelingen vanaf 1999 naast elkaar te leggen hoop ik ook een rode draad te vinden die aangeeft in welke richting Nederland zich beweegt in verhouding tot het GEAS. Is de huidige situatie, waarin zowel op nationaal als op Europees niveau beleid wordt gemaakt, in de toekomst nog werkbaar of is Europees beleid op supranationaal niveau de enige werkelijke oplossing?

Tenslotte zal in de conclusie antwoord gegeven worden op de hoofdvraag van deze scriptie. Daarbij zullen ook enkele adviezen worden geformuleerd voor Nederlandse en Europese politici.

H1. De ontwikkeling van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel

Een historisch overzicht

Migratie is een oud fenomeen; al sinds de opkomst van de natiestaat vinden mensen hun weg over de grenzen van de eigen staat naar elders. In dit eerste hoofdstuk zal een overzicht gegeven worden van de wijze waarop Europa vanaf het einde van WOII omgegaan is met migratiestromen. Ondanks het nationale karakter van het grensbeleid van veel EU-lidstaten, komt het migratie- en asielbeleid vrij vroeg in het proces van integratie op de Europese agenda te staan. Het vervagen van de grenzen en de toenemende onderlinge afhankelijkheid blijken hiervan de oorzaak. Uit onderstaand overzicht zal duidelijk worden hoe nationale en Europese actoren na WOII vorm gegeven hebben aan een gezamenlijk migratie- en asielbeleid en hoe zij elkaars beleid beïnvloed hebben.

Ontwikkelingen na WOII

De beslissing wie binnen de grenzen van een natiestaat mocht verblijven was lange tijd voorbehouden aan de overheden van de natiestaten. Na WOII maakten echter steeds meer staten, waaronder Nederland, hun wetgeving afhankelijk van internationale verdragen, zoals de ‘Conventie van Genève inzake de status van vluchtelingen’. In deze periode was het oorlogstrauma in West-Europa groot, net als de verbondenheid met oorlogsvluchtelingen. Daarnaast waren extra werkkrachten gedurende de wederopbouw meer dan welkom. Ruimhartige asielwetgevingen waren het gevolg en om deze kracht bij te zetten werd op 28 juli 1951 door de Verenigde Naties de Conventie van Genève getekend, ter bescherming van de vluchteling. De Verenigde Naties kwamen overeen dat mensen niet alleen het *recht* hadden om asiel te zoeken, zoals vastgesteld was in 1948 bij de opstelling van de *Universal Declaration of Human Rights*, maar dat aangesloten landen ook de *plicht* hadden elke asielaanvraag in behandeling te nemen. Een vluchteling werd gedefinieerd als:

‘Een persoon die tengevolge van gebeurtenissen welke voor 1 januari 1951 hebben plaatsgevonden en uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit en die bescherming van dat land niet kan of uit hoofde van bovengenoemde vrees niet wil inroepen, of die indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovengenoemde vrees, niet wil terugkeren.’⁹

⁹ Verenigde Naties, *Convention and protocol relating to the status of refugees*, article 1A (Genève 1951).

Hoewel de conventie in eerste instantie bedoeld was om Europese vluchtelingen na de oorlog te beschermen, werden de geografische beperkingen van het verdrag in 1967 opgeheven. Iedere wereldburger die vanaf dat moment asiel zocht in de bij de conventie aangesloten landen, kon aanspraak maken op de status van vluchteling en de daarbij horende regelingen met betrekking tot opvang.

Ook Nederland had als West-Europees land na de oorlog een flexibel toelatingsbeleid; er werden in de jaren '60 veel tijdelijke verblijfsvergunningen verstrekt voor zogenoemde gastarbeiders. Met de oliecrisis van 1973 en de daaropvolgende recessie kwam hier een einde aan. De werkgelegenheid daalde en net als alle andere West-Europese landen sloot Nederland hierop haar grenzen voor nieuwe migranten. In 1974 werd door de Europese Economische Gemeenschap (EEG) een officiële migratiestop afgekondigd. Een beslissing die vanuit de publieke opinie gesteund werd; mensen wilden in onzekere economische tijden hun baan zekerheid immers veilig stellen.¹⁰ Toen de migratiestroom naar Nederland stopte, bleek echter dat veel Turken en Marokkanen die eerder naar Nederland waren gekomen voor werk, niet van plan waren terug te keren naar hun land van herkomst. Door de strikte wervingsstop konden zij zichzelf vrij snel niet meer legaliseren en gingen zo behoren tot de grote groep illegalen in Nederland. Omdat ze als illegalen zeer kwetsbaar waren in de economische malaise, werden er tijdens een eenmalige regularisatie in 1975 vijftienduizend illegalen bijgeschreven in het bevolkingsregister. Dit aantal was tekenend voor het grote aantal migranten dat koos voor een definitief verblijf in Nederland.¹¹

De akkoorden van Schengen

Aanvankelijk waren de genomen maatregelen tegen verdere immigratie tamelijk *ad hoc* en vooral bedoeld om de interne markt te beschermen. Steeds meer West-Europese landen namen echter in toenemende mate hun toevlucht tot een wijziging van beleid om migratiestromen te beperken. Nederland deed dit bijvoorbeeld vanaf de jaren 80 door de toegang tot de bijstand te vervangen door een veel beperktere zakgeldregeling, de opvanghuizen zo sober mogelijk te maken en asielzoekers nog maar mondjesmaat toegang te bieden tot de arbeidsmarkt. De aantrekkelijkheid van Nederland als immigratieland moest zo verminderd worden.¹²

In deze periode begint ook de Europeanisering van het onderwerp immigratie vormen aan te nemen, een onvermijdelijk gevolg van de ondertekening van de akkoorden van Schengen. Deze akkoorden werden in 1985 ondertekend door Nederland, Frankrijk, België,

¹⁰ Dijk, Dominique van, *Het asielbeleid van de Europese Unie: een veiligheidskwestie?* PSW Papers 2005/1 (2005)5.

¹¹ WRR, *Nederland als immigratiesamenleving*, rapporten aan de regering 60 (2001) 56; Jennissen, R.P.W., *De Nederlandse migratiekaart 2011. Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen*. WODC 299 (Den Haag 2001)78-80.

¹² WRR, *Nederland als immigratiesamenleving*, 62.

Luxemburg en Duitsland en hadden ten doel het geleidelijk afschaffen van de grenscontroles aan de gemeenschappelijke grenzen en het instellen van een regeling waardoor Europese burgers vrij zouden kunnen reizen binnen de Europese Gemeenschap.¹³ De akkoorden waren een belangrijke stap op het pad van de Europese integratie en in de Tweede Kamer werd er langdurig gedebatteerd over het al of niet ratificeren van de akkoorden. Voorstanders betoogden de onmisbaarheid van de regeling voor het succes van de interne markt. Zonder Schengen zou het goederenverkeer kostbare vertraging oplopen en de sterk afhankelijke Nederlandse economie zou haar positie in Europa verslechteren, zo stelde staatssecretaris van Europese zaken, Piet Dankert tijdens een Tweede Kamerdebat in 1992.¹⁴

Ondanks dit belangrijke voordeel van Schengen was er veel kritiek op de akkoorden. Veel politici protesteerden heftig tegen het weinig democratische gehalte van de akkoorden. Amenderen door het parlement was niet mogelijk, ‘het is slikken of stikken’, zo constateerde Tweede Kamerlid Sipkes.¹⁵ Dit terwijl er grote bezorgdheid was over de gevolgen van Schengen, vooral met betrekking tot grensoverschrijdende criminaliteit, illegale handel en immigratie. Met het vervagen van de grenzen kon een asielzoeker wiens asielaanvraag geweigerd was in het ene land, immers gemakkelijk een volgende poging doen in een ander, bij Schengen aangesloten, land.

Om de akkoorden van Schengen enigszins te compenseren werden verschillende maatregelen bedacht die de nadelige effecten moesten beperken, waaronder het Schengen Informatie Systeem (SIS). Iedere nieuwkomer binnen Schengen zou in dit systeem worden opgeslagen; op deze manier moesten criminelen en zogenoemde ‘asielshoppers’ buiten de grenzen van de Schengen-zone gehouden worden.¹⁶ Dit laatste werd ook al getracht tegen te gaan met het in 1990 ondertekende verdrag van Dublin, waarin werd vastgesteld dat een asielzoeker in slechts één lidstaat asiel aan kon vragen.

Vanwege bovenstaande maatregelen zijn de akkoorden van Schengen door critici ook wel de bouwstenen van het Fort Europa genoemd; mensenrechtenorganisaties constateerden dat de verscherpte bewaking van de buitengrenzen ervoor zorgde dat migranten grote risico’s gingen nemen om Europa binnen te komen. Ter illustratie: Sinds 2006 telt de UNHCR hoeveel mensen jaarlijks de Zuidelijke kust van Europa bereiken en waar 58.000 mensen in 2011 de

¹³ Council of the European Union, *The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985* (2000).

¹⁴ Tweede Kamerdebat 18 juni 1992, *De voortzetting van de behandeling van: het wetsvoorstel met betrekking tot het akkoord van Schengen* (1992).

¹⁵ Idem.

¹⁶ Council of the European Union, *The Schengen acquis*.

kusten van Italië, Griekenland en Malta bereikten, raakten 1.500 mensen hierbij vermist. De Middellandse Zee wordt hierom ook wel een ‘massagraf van immigranten’ genoemd.¹⁷

De verdragen van Maastricht en Amsterdam

Een belangrijk moment in het proces van Europese integratie was het Verdrag van Maastricht dat op 1 november 1993 in werking trad. Dit verdrag betekende het startsein voor de ontwikkeling van gemeenschappelijk migratie- en asielbeleid. Migratie en asiel werden in het Verdrag van Maastricht namelijk opgenomen in de Europese besluitvormingsstructuur, onder Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ). JBZ werd echter ondergebracht bij de derde pijler, waar unanimitieit van stemmen vereist was en waar lidstaten regelmatig in eindeloze discussie verzandden over de te nemen besluiten. Het was echter wel in deze periode dat er een nieuwe methode van besluitvorming ontstond in Brussel, een methode die Wallace (2005) het *intensive transgovernmentalism* noemt.

Het *intensive transgovernmentalism* is een besluitvormingsmethode op het niveau van ministers. De Europese Commissie speelt hierbij maar een marginale rol en het Europees Parlement en het Hof geen enkele. Het zijn de ministers die hun eigen beleidsagenda samenstellen en met elkaar beslissingen nemen die vaak de vorm aannemen van internationale verdragen of niet-bindende overeenkomsten.¹⁸ In het geval van JBZ, dat een intergouvernementeel beleidsterrein bleef, ontwikkelde zich een zeer actieve Raad waar frequent en intensief vergaderd werd. Hierdoor konden veel besluiten genomen worden en ontstond een uitgebreid transgouvernementeel netwerk waarin belangrijke instituties werden ontwikkelt als Europol, CIS, Eurodac etc.¹⁹

Om het migratie- en asielbeleid daadkrachtiger te maken werd het uiteindelijk vijftien jaar geleden met het Verdrag van Amsterdam overgeheveld naar de eerste pijler waar besluiten volgens de communautaire methode werden genomen. Deze supranationale methode van besluitvorming was voor veel lidstaten echter een stap te ver. Om het proces te remmen stemden de lidstaten tijdens de Europese conferentie in Nice in 2001 daarom tegen gekwalificeerde meerderheidsstemming in de JBZ-Raad, een voorwaarde voor een daadkrachtig functionerende JBZ-Raad.

Lidstaten leken hier aan te willen geven dat supranationale besluitvorming op het terrein van migratie en asiel te ver ging. Het stadium van puur intergouvernementele samenwerking hadden de lidstaten echter ook al achter zich gelaten. Zoals Wallace (2005) stelt hadden de lidstaten intussen een ‘tussenmethode’ ontwikkeld, het *intensive*

¹⁷ UNHCR, ‘Mediterranean takes record as most deadly stretch of water for refugees and migrants in 2011’, *briefing notes*, 31 january 2012.

¹⁸ Wallace, Helen, William Wallace, Mark A. Pollack, *Policy-making in the European Union* (Oxford 2005)87.

¹⁹ Idem, 462-463.

transgovernmentalism. En deze methode bleef ook na 2001 de norm.²⁰ Terwijl deze methode na het Verdrag van Maastricht een vooruitstrevende methode was gebleken waardoor meer bereikt kon worden dan via de officiële puur intergouvernementele methode, werkte het *intensive transgovernmentalism* na het Verdrag van Amsterdam vooral als rem op de ontwikkeling van een gemeenschappelijk asielstelsel.²¹ Dit had ook belangrijke gevolgen voor de inhoud van het beleid; waar nationale beleidsmakers de hoofdrol spelen staan immers nationale belangen centraal. Lidstaten maakten zich allereerst zorgen om de nationale veiligheid, economische groei, stabiliteit en identiteit; mensenrechten kwamen daarna. En terwijl Europese instituties de basisnormen hadden moeten stellen om de naleving van mensenrechten veilig te stellen, werden er juist methodes ontwikkeld waarin deze instituties omzeild worden.

Ontwikkelingen na de Koude Oorlog

Tijdens de Koude Oorlog werd internationale migratie laag gehouden door de kunstmatige scheiding van Oost en West, maar met het instorten van het communistische systeem in Centraal- en Oost-Europa veranderde dit. Niet alleen migranten en asielzoekers uit de voormalige Oostbloklanden kwamen in beweging, dit gold ook voor migranten uit verschillende geïmplodeerde staten (zoals Afghanistan en Somalië) in de Derde Wereld. Met behulp van financiële en materiële steun van de Sovjet Unie hadden deze staten zich staande weten te houden, maar nu de Sovjet Unie viel stonden deze staten er ineens alleen voor. Daarbij trok ook de Westerse wereld na de Koude Oorlog haar handen af van verschillende dictatoriaal geleide landen in de derde wereld, waardoor die staten implodeerden met in veel gebieden etnisch geweld als gevolg. De welvaartsverschillen tussen de Afrikaanse en Oost-Europese landen en het rijke West-Europa liepen op en West-Europa werd begin jaren '90 een populair bestemmingsgebied voor vluchtelingen en arbeidsmigranten.²²

Als reactie op migratiestromen uit Afrikaanse en Oost-Europese landen, en uit angst dat het einde van de Koude Oorlog duizenden nieuwe asielaanvragen met zich mee zou brengen, ontstond de eerste diepgaande discussie tussen de lidstaten over een mogelijke *comprehensive approach* voor migratie- en asielbeleid binnen de EU.²³ In een resolutie over migratie en asiel aan de Raad in 1994 benadrukte de EC het belang van een integratie van het migratie- en asielbeleid en het buitenlands beleid. Een dergelijke geïntegreerde aanpak zou de

²⁰ Wallace *et al.*, *Policy-making in the European Union*, 87.

²¹ Lavenex, Sandra, 'The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies', in: *Journal of Common Market Studies* 39,5 (Oxford 2001) 854.

²² Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart 2011*, 33-34.

²³ Boswell, Christina, 'European Values and the Asylum Crisis', in: *International Affairs* 76,3 (New York 2000) 542.

root causes van migratie aan moeten pakken en zou migratiestromen vergaand moeten monitoren en controleren.²⁴

Angst voor een grote toestroom van asielzoekers uit de voormalige Sovjet Unie was een belangrijke aanjager van de discussie omtrent migratie en asiel op Europees niveau. De verwachte toestroom bleef uit en daarmee leek de urgentie voor een gemeenschappelijk beleid minder groot.²⁵ Dit was echter van korte duur. Tussen 1990 en 1997 werden Griekenland en Italië toegelaten tot de Schengen-zone en in 1998 kwamen via diezelfde landen grote groepen Koerden vanuit Irak en Turkije de EU binnen. Mensensmokkelaars werden verantwoordelijk gehouden voor het binnensmokkelen van deze mensen en de lidstaten reageerden door zich te beroepen op de noodsituatie uit de akkoorden van Schengen dat stelt dat lidstaten de nationale grenzen mogen sluiten in geval van *'a serious threat to public policy or to internal security'*.²⁶ CDA-voorman Jaap de Hoop Scheffer reageerde in Nederland met de woorden: *'als de Europese leiders deze week niet met waterdichte maatregelen komen om de stroom van vele duizenden Koerden te keren, moeten onze grenzen weer dicht. Wij gaan niet de prijs betalen voor het Koerdenprobleem.'*²⁷

De situatie van de Koerden in Turkije en Irak bleek uiteindelijk wel degelijk reden voor vluchten, maar de angst zat er bij de West-Europese lidstaten goed in vanaf dat moment; de toetreding van de Zuid-Europese lidstaten tot Schengen had hun controle over de grenzen van de EU verzwakt en overeenstemming over de aanpak van het probleem leek er niet te zijn.

In het kader van deze bezorgdheid van de EU-lidstaten over de zogenoemde 'zachte onderbuik' van Europa, zoals de Zuidelijke grens wel werd genoemd, lekte in 1998 onder Oostenrijks voorzitterschap van de EU een *Strategy Paper* uit. Hoewel de voorgestelde strategie van de Oostenrijkers te ver voerde (er werd voorgesteld de Conventie van Genève te herzien dan wel af te schaffen), beïnvloedde deze paper het Europees beleid door opnieuw en met nadruk de aandacht te vestigen op een integratie van buitenlands beleid en migratie- en asielbeleid.²⁸ Artikel 43 van de paper stelt dat het Europese migratiebeleid zonder twijfel enkele beleidsterreinen moest dekken, namelijk:

- Het verminderen van de migratiedruk in de belangrijkste landen van herkomst;
- de interventie in conflictgebieden;

²⁴ Europese Commissie, *Resolutie over de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over immigratie- en asielbeleid* (1994).

²⁵ Tweede Kamerdebat 18 juni 1992, *De voortzetting van de behandeling van: het wetsvoorstel met betrekking tot het akkoord van Schengen* (1992).

²⁶ Europa-nu.nl, *EU: Lidstaten mogen grenzen sluiten in geval van nood*, website: http://www.europa-nu.nl/id/viyyponc3qza/nieuws/eu_lidstaten_mogen_grenzen_sluiten_in?ctx=vh1alz099lwi (2012).

²⁷ Buro Jansen, *Help! De Koerden komen!*, 1 september 1999, website: http://www.burojansen.nl/artikelen_item.php?id=125 (1999).

²⁸ Sterkx, Steven, 'The external dimension of EU asylum and migration policy', 128-129.

- het uitbreiden van ontwikkelingshulp en economische samenwerking;
- de politieke samenwerking tussen landen van herkomst en *host*-landen; en
- het verhogen van de mensenrechtenstandaard.²⁹

Uit de paper kwam duidelijk de externe benadering naar voren die de EU langzamerhand inzette. Landen buiten de EU en herkomstlanden van asielzoekers werden het doel van Europees beleid. Intern kwamen de lidstaten er niet uit hoe er omgegaan moest worden met de grote aantallen migranten en daarbij werden ze beperkt door verschillende internationale verdragen. Door de uitvoering van beleid uit te breiden tot buiten de grenzen, konden nieuwe migratiestromen wellicht voorkomen worden.

Eind oktober 1998 deed de Nederlandse regering in de EU, geheel in lijn met de ingezette externalisering, een voorstel tot de oprichting van het nieuwe orgaan: *'A horizontal task force on asylum and migration in order to establish a common, integrated, cross-pillar approach targeted at the situation in the most important countries of origin of asylum-seekers and migrants'*.³⁰ De Oostenrijkse *Strategy Paper* leek de inspiratiebron van de zogenoemde *High Level Working Group on Asylum and Migration* (HLWG). Op 7 december 1998 werd de HLWG door de Algemene Raad ingesteld en in januari 1999 werd het mandaat voor de HLWG vastgesteld. In notities van de Nederlandse delegatie aan de Tweede Kamer, stelde minister Benschop dat 'de kracht van de HLWG is dat alle lidstaten accepteren dat een geïntegreerde benadering in gang is gezet die gericht is op een dialoog tussen de EU en landen van herkomst om gezamenlijk een aantal problemen aan te pakken'.³¹ Nederland was zo de initiatiefnemer van de HLWG en Benschop dacht dat de geïntegreerde aanpak van migratie en asiel Nederland zou gaan beschermen tegen omvangrijke migratiestromen. Later bleek dat de landen van herkomst de Europese bemoeienis zelden op prijs stelden en daarbij was het nog maar de vraag of dit de juiste aanpak was voor het probleem. Waar de Nederlandse delegatie een oplossing zag, ontstond in werkelijkheid een nieuw vraagstuk. In het volgende hoofdstuk zal dit nader toegelicht worden in het kader van de oorzaken en gevolgen van migratie en asiel.

De conclusies van Tampere

Tijdens de bijeenkomst van de Raad in Tampere op 15 en 16 oktober 1999 pleitten verschillende Europese lidstaten, waaronder Nederland, voor een GEAS dat de EU in staat

²⁹ Selm, Joanne van, 'Immigration and Asylum of Foreign Policy', in: Sandra Lavenex and Emek M. Uçarer (ed.), *Migration and the Externalities of European Integration* (Oxford 2002) 147.

³⁰ Sterkx, Steven, 'The comprehensive approach off balance: externalisation of EU asylum and migration policy', *PSW Papers* 4 (2004) 12.

³¹ *Notitie inzake de beleidsconsequenties HLWG-actieplannen*, Europese Raad 21 501-20, nr. 105 (Den Haag 1999).

zou stellen migratiestromen beter te controleren en reguleren. De lidstaten bereikten uiteindelijk overeenstemming over de volgende doelstellingen:

- Een open en veilige EU, die volledig voldoet aan de verplichtingen van het Vluchtelingenverdrag van Genève.
- De absolute eerbiediging van het recht om asiel te zoeken.
- Gemeenschappelijke normen voor een eerlijke en doeltreffende asielprocedure, gemeenschappelijke minimumvoorwaarden voor de opvang van asielzoekers en op elkaar afgestemde regels inzake de toekenning en de inhoud van de vluchtelingenstatus.
- Onderlinge afstemming van de nationale wetgevingen over de voorwaarden voor toelating en verblijf van derdelanders.³²

Gezien eerder beschreven ontwikkelingen en de al genomen beschermende maatregelen tegen verdergaande migratie, leken de doelstellingen van Tampere zeer ambitieus. Een alomvattende aanpak, ‘met aandacht voor politieke, mensenrechten- en ontwikkelingsvraagstukken en het betrekken van de landen van herkomst en doorreis’ was immers niet gemakkelijk te implementeren wanneer veel lidstaten hun grenzen liever sloten. Daarnaast moest een GEAS ervoor zorgen dat de Conventie van Genève volledig toegepast zou worden en dat geen enkele vluchteling teruggestuurd zou worden naar het land van vervolging.³³

De Raad van Tampere verwierp hiermee duidelijk de ideologie van het ‘Fort Europa’. Mensenrechten werden omhelst als de basis van een gemeenschappelijk stelsel, niet veiligheid. Juss (2005) stelt hierbij echter terecht de vraag of een instelling als de EU, met een sterk economische basis, de flexibiliteit wel in zich heeft om te handelen op het gebied van migratie en asiel en om dit ook te koppelen aan het beleid van de lidstaten. Nog geen 14 maanden na Tampere werd tijdens de Raad van Nice immers het verzoek afgewezen om stemmingen met gekwalificeerde meerderheid te laten plaatsvinden. In het verdrag werd een ingewikkelde drievoudige sleutel geïntroduceerd die omschreef hoe een doorslaggevende meerderheid kon worden bereikt.³⁴ Dit betekende eerder een stap terug in het proces richting een goed functionerend GEAS.³⁵

³² Europese Raad van Tampere 15 en 16 oktober 1999, *Conclusies van het voorzitterschap* (1999).

³³ Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid* (2000)

³⁴ Ten eerste dient een besluit ten minste 258 van de in totaal 345 stemmen te verkrijgen (in een Unie van 27 lidstaten), waarbij iedere lidstaat, volgens een systeem van degressieve proportionaliteit, een aantal stemmen heeft. Ten tweede dient een meerderheid van de lidstaten voor te stemmen. Ten derde kan een lidstaat verzoeken dat wordt nagegaan of de lidstaten welke een gekwalificeerde meerderheid van stemmen vormen (volgens het eerste criterium) ook ten minste 62% van de totale bevolking van de Unie vertegenwoordigen. (http://www.europa-nu.nl/id/vgt8md6sx9yt/artikel_i_25_definitie_van)

³⁵ Juss, Satvinder S., ‘The Decline and Decay of European Refugee Policy’, in: *Oxford Journal of Legal Studies*, 25,4 (Oxford 2005) 754.

Tijdens de bijeenkomst in Tampere werd ook het mandaat van de HLWG verlengd op basis van actieplannen die de ‘geïntegreerde benadering’ voor verschillende landen van herkomst uitwerkten. Hoewel de HLWG in Nice benadrukte dat het partnerschap tussen de landen gebaseerd was op ‘*wederkerigheid, dialoog, samenwerking en gemeenschappelijke ontwikkeling*’,³⁶ kwam er veel kritiek op de plannen. Waar de actieplannen op papier een eerste stap waren naar de beroemde geïntegreerde benadering bleek er in de praktijk een algeheel gemis aan dialoog te zijn met de landen van herkomst. Dit werd onder andere betoogd vanuit Marokko, een van de betreffende landen van herkomst waarvoor een actieplan klaar lag. Het tweede kritiekpunt betrof de nadruk die lag op veiligheidsgerelateerde maatregelen in de actieplannen. Geld dat bestemd werd voor de ontwikkeling van de landen, werd slechts een middel om migranten in eigen land te houden.³⁷

Een restrictiever asielbeleid

In de hierboven beschreven ontwikkeling van het Europees migratie- en asielbeleid is een duidelijk spanningsveld voelbaar. Enerzijds is er de nationale focus op de bescherming van de nationale verzorgingsstaat en economie, met de daarbij behorende controle van grenzen. Anderzijds focust Europa zich vooral op een verdere ontwikkeling van de Europese concurrentiepositie, met de daarbij behorende noodzaak van openheid van grenzen. In verschillende fasen na WOII werden bevoegdheden met betrekking tot migratie en asiel steeds meer overgedragen naar Europa, waardoor het nationale grensbeleid onder druk kwam te staan. Enigszins geschrokken van dit gevolg van de Europese integratie, eisten lidstaten in de afgelopen jaren weer meer bevoegdheden terug. En met succes; in een *Pact on Immigration* uit 2008 werden lidstaten weer nadrukkelijk aangesproken op hun taken en verantwoordelijkheden. Lidstaten kregen in het Pact bijvoorbeeld expliciet de bevoegdheid zelf te bepalen wie het land binnenkomt en ook mochten lidstaten een maximum stellen aan het aantal legale immigranten. Verder werden de lidstaten in het Pact opgeroepen om een migratie- en asielbeleid te implementeren dat zowel rekening zou houden met de eisen van de arbeidsmarkt en internationale verdragen, als met de impact dat het betreffende beleid kan hebben op andere lidstaten.³⁸

De kloof tussen de nationale en de internationale benadering ten opzichte van het GEAS kenmerkt ook vandaag de dag nog de ontwikkeling van het GEAS en het Nederlandse migratie- en asielbeleid. Waar de EU als geheel zich inzet voor eenheid en openheid, lijken de lidstaten vooral bezorgd dat diezelfde eenheid en openheid hun werkgelegenheid, economie en

³⁶ Sterkx, ‘The comprehensive approach off balance’, 33-34.

³⁷ Idem.

³⁸ Council of the European Union, *European Pact on Immigration and Asylum* (Brussel 2008) 5.

cultuur aantasten. In het vervolg van deze scriptie zullen we zien hoe deze wisselwerking doorwerkt in de theorie en de praktijk van het nationale en het Europese migratie- en asielbeleid.

H2. Beleidstheorieën en -strategieën met betrekking tot migratie en asiel

Een theoretisch kader

Al sinds de eerste stappen richting Europese integratie hebben verschillende wetenschappers zich bezig gehouden met de vraag hoe Europese en nationale actoren gemeenschappelijk consistent beleid kunnen vormen. Wat uit hun conclusies steeds naar voren komt is dat er een spanningsveld bestaat tussen de beleidstheorieën en -strategieën van verschillende lidstaten en van nationale en Europese actoren. Enkele wetenschappers richten zich bij hun onderzoek voornamelijk op de institutionele kant van dit proces en op de taakverdeling tussen intergouvernementele en supranationale actoren.³⁹ Anderen richten zich op het spanningsveld tussen enerzijds de noodzakelijke arbeidsmobiliteit voor de interne markt en anderzijds de dreiging van ‘grenzenloosheid’ die de nationale economie sterk kan beïnvloeden.⁴⁰ Weer anderen concluderen dat er een tegenstelling bestaat tussen de waarden die nageleefd worden door verschillende actoren, bijvoorbeeld de waarde van mensenrechten en van veiligheid.⁴¹

Wanneer het gaat om het migratie- en asielbeleid geldt dat de genoemde spanningsvelden niet alleen de vorming van consistent beleid in de weg staan, maar ook van directe invloed zijn op de leefomstandigheden van de migrant. In dit hoofdstuk zullen enkele theorieën behandeld worden die meer duidelijkheid schetsen over bovengenoemde tegenstellingen en het effect hiervan op het Europese migratie- en asielbeleid.

Denationalisering van beleid

Lidstaten van de EU proberen migratiestromen al jaren te controleren, beheersbaar te maken en vooral: te vormen naar eigen belangen. Nationale staten hebben echter verschillende beperkingen in het vormen van beleid. Zo zijn er economische beperkingen, beperkingen van mensenrechtenverdragen en politieke beperkingen. De politieke beperkingen bestaan hieruit dat nationale politieke partijen te maken hebben met controle dilemma’s, waarbij kabinetten de publieke opinie achter zich willen scharen en private belangen veilig willen stellen. Guiraudon en Joppke (2001) noemen dit *self-limited sovereignty*.⁴²

De spanning tussen economie en politiek enerzijds en wet en politiek anderzijds, schaaft in iedere lidstaat aan het migratie- en asielbeleid. Op institutioneel niveau zien we dat staten zich wenden tot andere actoren om hun belangen te kunnen verwezenlijken en dat het migratie- en asielbeleid zo steeds meer gedenationaliseerd wordt. Naast private en lokale

³⁹ Wallace (2005).

⁴⁰ Guiraudon en Joppke (2001), Van Selm (2002).

⁴¹ Van Dijk (2005), Lavenex (2001), Boswell (2000), Bigo (2009), Doomerink (1997).

⁴² Guiraudon and Joppke, ‘Controlling a new migration world’ (2001) 8.

actoren, worden ook supranationale actoren steeds belangrijker als partners in het vormen van migratie- en asielbeleid. Guiraudon en Joppke (2001) onderscheiden vier motieven die nationale lidstaten hebben aangezet tot het denationaliseren van het migratie- en asielbeleid:

- *'Cat-and-mouse dynamics'*.

Overheden krijgen steeds meer aandacht voor de realiteit 'op de grond'. Lokale actoren blijken een veel beter zicht te hebben op het aantal illegalen in het land en weten ze ook beter te vinden. Lokale actoren worden daarom ingezet voor onder andere controles op straat.

- *'Jumping in the bandwagon'*.

Guiraudon en Joppke gebruiken deze term om aan te geven dat (Europese) samenwerking al op veel gerelateerde gebieden vergaand ontwikkeld is. Landen kunnen zich wat dat betreft aansluiten bij bestaande netwerken die zich bijvoorbeeld al jaren buigen over grensoverschrijdende criminaliteit en terrorisme.

- *'Norms borrowing'*.

Dit sluit aan bij het voorgaande motief. Ontwikkelingen als privatisering en harmonisering van regels en normen is aan de orde van de dag op veel beleidsterreinen. Ook hier geldt dat landen zich hierbij aan kunnen sluiten met hun migratie- en asielbeleid.

- *'Venue shopping'*.

Een motief dat voortkomt uit de beperkingen die nationale staten ervaren bij beleidsvorming met betrekking tot migratie en asiel. Door beslissingsbevoegdheden te verplaatsen naar actoren op lokaal of supranationaal niveau, kunnen nationale belemmeringen omzeild worden.⁴³

Ondanks bovenstaande motieven om bevoegdheden over te dragen naar niet-statelijke actoren, blijven lidstaten zeer wantrouwend ten opzichte van meer supranationale besluitvorming. Hoewel het migratie- en asielbeleid inmiddels valt onder de communautaire besluitvorming, wijst de praktijk uit dat lidstaten wanneer ze dit willen veel invloed uit kunnen oefenen op de besluitvorming. Volgens Wallace (2005) bewijst dit haar stelling dat het *intensive transgovernmentalism* na het Verdrag van Maastricht de norm is gebleven in Brussel. Lidstaten prefereren de *intensive transgovernmental* methode als besluitvormingsmethode boven de communautaire methode als het EMU, GBVB of bepaalde thema's binnen JBZ betreft. Deze thema's liggen nationaal immers gevoelig.⁴⁴

Door het *intensive transgovernmentalism* levend te houden op het terrein van JBZ, limiteren de lidstaten echter de ontwikkeling van het GEAS.⁴⁵ Dit heeft ook belangrijke gevolgen voor de inhoud van het beleid; waar nationale beleidsmakers de hoofdrol spelen

⁴³ Guiraudon, Virginie, 'De-nationalizing control: analysing state responses to constraints on migration control', in: Guiraudon and Joppke, *Controlling a new migration world* (2001) 43-46.

⁴⁴ Wallace, *et al.*, *Policy-making in the European Union*, 87.

⁴⁵ Lavenex, 'The Europeanization of Refugee Policies', 854.

staan immers nationale belangen centraal. Lidstaten maken zich echter allereerst zorgen om de nationale veiligheid, economische groei, stabiliteit en identiteit, mensenrechten komen daarna. En terwijl EU-instituten de basisnormen zou moeten stellen om de mensenrechten, ook voor mensen buiten Europa, veilig te stellen, worden er juist methodes ontwikkeld waarin juist deze instituten omzeild worden.

Verschillende beleidsstrategieën

Guiraudon en Joppke (2001) onderscheiden twee beleidsstrategieën voor EU-lidstaten om migratiestromen te controleren, namelijk zichtbaarheid aan de grens en regelgeving en controle op afstand.⁴⁶

Een voorbeeld van de eerste strategie is de muur die Griekenland dit jaar bouwt op de grens met Turkije, om illegale migranten te weren. Een dergelijk zichtbaar bewijs van controle doet het meestal goed in tijden van verkiezingen. Veel West-Europese landen wagen zich hier echter niet aan; men herinnert zich de Berlijnse muur nog te goed. Zichtbare controle kan immers ook op andere manieren, bijvoorbeeld door meer controles uit te laten voeren door politie en douane. Daarnaast kennen de meeste landen een uitgebreide wet- en regelgeving op het gebied van migratie en asiel.⁴⁷

Voorbeelden van de tweede strategie zijn er te over: consulaire posten, visa regimes, sancties voor vliegtuigmaatschappijen die illegalen de grens over brengen, het opzetten van bufferzones en het samenwerken met landen van herkomst en doorreis. De ontwikkeling van een gemeenschappelijke beleid binnen Europa is ook een voorbeeld van de tweede strategie. Deze voorbeelden illustreren dat er verschillende instrumenten zijn om controle over migratie en asiel te delegeren naar actoren die minder beperkt zijn in hun handelen.⁴⁸

Het migratie- en asielbeleid van de meeste landen berust op de achterliggende neoklassieke theorie over migratie. De neoklassieke theorie stelt dat bepaalde push- en pullfactoren individuele migranten overhalen tot immigratie. Iedere migrant zou uiteindelijk een kosten-batenanalyse maken die de doorslag geeft in de beslissing tot migratie of geen migratie.⁴⁹ De bekende pushfactoren zijn armoede, werkloosheid en slecht onderwijs. Bekende pullfactoren zijn werkgelegenheid, hoge lonen en sociale zekerheid. Douglas Massey (1997) analyseerde een specifieke vorm van beleid die gestoeld is op de neoklassieke theorie en die gevoerd wordt door de VS om Mexicaanse migranten te weren. Door de push- en pullfactoren te verkleinen en streng te controleren bij de grens, hopen de VS de Mexicanen buiten het land

⁴⁶ Guiraudon and Joppke, 'Controlling a new migration world' (2001) 12.

⁴⁷ Idem.

⁴⁸ Idem, 13-15.

⁴⁹ Massey, Douglas S., Kristin E. Espinosa, 'What's driving Mexico-U.S. Migration? A theoretical, empirical, and policy analysis'. In: *American Journal of Sociology*, 102,4 (1997) 947.

te houden. Het verkleinen van de pushfactoren gebeurt door ontwikkelingsgelden te pompen in Mexico en daar bijvoorbeeld onderwijsprogramma's op te zetten. Het verkleinen van de pullfactoren is mogelijk door de omstandigheden van migranten te verslechteren en hen bijvoorbeeld geen toegang te geven tot bepaalde sociale voorzieningen.⁵⁰

Ook in Nederland en andere Europese landen is de neoklassieke theorie al jarenlang de basis voor beleid. De dominante theorie heeft ook hier geleid tot het beleid dat hierboven beschreven staat: gericht op het verminderen van de push- en pullfactoren. De Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid (WRR) stelde in 2001 dat de dominante visie van de Nederlandse regering sinds de jaren zeventig gericht is op 'het tegengaan van immigratie door middel van het voeren van een restrictief beleid'.⁵¹ Om de pullfactoren te verkleinen versoberde Nederland na 1985 de opvanghuizen, verkleinde de toegang tot sociale voorzieningen voor asielzoekers, verscherpte het visumbeleid en voerde nieuwe sancties uit tegen lucht- en scheepvaartdiensten die mensen zonder juiste papieren door zouden voeren. Een 'nieuwe generatie maatregelen', zo noemde de WRR dit beleid.⁵²

Ontwikkelingssamenwerking als middel om de pushfactoren te verkleinen is Nederland ook niet vreemd. Actief beleid dat gericht is op de bescherming van mensenrechten, goed bestuur en een stabiele economie in landen van herkomst, zouden de oorzaken voor migratie weg moeten nemen. Ontwikkelingssamenwerking zou zo dus een instrument zijn om pushfactoren te verminderen. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) concludeerde in een advies uit 2005 dat ontwikkelingssamenwerking op de lange termijn inderdaad kan zorgen voor minder migratie. Op de korte termijn werkt het echter niet, en hier keren we terug bij de analyse van Massey (1997), die we ook terugvinden als bron voor de AIV.⁵³

Ontwikkeling als probleem en oplossing

Massey onderzocht in hoeverre de neoklassieke theorie nog waardevol is in het bepalen van de motieven voor migratie en in hoeverre het nog kan dienen als basis voor beleid. Na zijn onderzoek naar de migratie van Mexicanen naar de VS en naar de (beleidsinhoudelijke) reactie van de VS hierop, trekt hij zijn conclusies in 2003 in een breder perspectief. Hij stelt dat het huidige beleid van staten een tegengesteld effect heeft, omdat het gestoeld is op een verkeerde theoretische benadering. Massey (2003) stelt dat de motieven voor migratie veel

⁵⁰ Idem, 989-999.

⁵¹ WRR, *Nederland als immigratiesamenleving*, 36.

⁵² Idem, 62-64.

⁵³ Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Migratie en Ontwikkelingssamenwerking: de samenhang tussen twee beleidsterreinen*, AIV-Advies 43 (2005) 29-31.

complexer zijn dan de neoklassieke theorie doet geloven.⁵⁴ Allereerst benadrukt hij dat internationale migratie niet ontstaat vanuit een gebrek aan economische groei en ontwikkeling, maar juist vanuit de ontwikkeling zelf. Het zijn niet de armste en minst ontwikkelde landen die zorgen voor het grootste aantal migranten. Ontwikkeling ‘ontwortelt’ mensen en creëert aspiraties die ver buiten de traditionele leefomgeving van mensen liggen. Daarnaast is migratie geen actie van geïsoleerde individuen. Migranten zijn ingebed in grotere netwerken. Ze kiezen vaak voor landen waarmee al een economische, sociale of politieke band bestaat, bijvoorbeeld door een koloniaal verleden, handelsovereenkomsten, toeristische bezoeken of uitwisselingen als student. Daarbij is het zelden de intentie van de migrant om zich permanent in dat land te vestigen, stelt Massey. Migranten willen zich slechts verzekeren voor economisch slechte tijden, door in het buitenland hun kapitaal te vergroten en vervolgens terug te keren. Lage lonen schrikken migranten daarom zelden af en strenge controles aan de grens zorgen er vooral voor dat migranten niet makkelijk terugkeren naar hun land van herkomst.⁵⁵ Een tweede kans als migrant is immers zelden aanwezig.

Het gevoerde beleid van zowel de VS als Europa mist daarom zijn doel, meent Massey (2003). Er wordt ingezet op het tegengaan van migratie door de armoede in de landen van herkomst te verminderen en de kansen in het gastland te verkleinen, terwijl dat niet de oorzaken van migratie zijn. Landen zouden volgens Massey moeten accepteren dat motieven voor migratie zo verweven zijn met de huidige globalisering en ontwikkeling, dat het niet tegengegaan kan worden: *‘In short, international migration must be recognized as an inextricable part of economic globalization and be brought under the aegis of broader multilateral agreements regulating trade and investment.’*⁵⁶

Een restrictiever migratie- en asielbeleid

Op nationaal niveau is er altijd sprake geweest van een politieke noodzakelijkheid om de grenzen goed onder controle te houden. Doomernik *et al.* (1997) stellen dat er in Nederland al sinds 1951 een politiek consensus bestaat over een restrictief asielbeleid; *‘immigration should be in the interests of Dutch society, or should serve humanitarian principles, and otherwise should take place as little as possible’*.⁵⁷ Hoogopgeleide migranten en studenten behoren in veel gevallen tot de eerste categorie, maar de definitie van migranten die vanwege humanitaire doeleinden toegelaten zouden moeten worden, versmalt. ‘Immigratiecontrole’ is een veelgehoorde term geworden. Het verwijst naar het controleren van migratiestromen die zich

⁵⁴ Massey, Douglas S., *Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century*, Paper ter voorbereiding op de conferentie over Afrikaanse Migratie in Vergelijkend Perspectief, Johannesburg (2003) 24-25.

⁵⁵ Idem, 24-26.

⁵⁶ Idem, 27-28.

⁵⁷ Doomernik, Jeroen, Rinus Penninx and Hans van Amersfoort, *A migration policy for the future. Possibilities and limitations*. Migration Policy Group (Brussel 1997) 23.

tegen de wil van de staat in voordoen, maar volgens Guiraudon en Joppke (2001) wijst het vooral op het falen van het migratie- en asielbeleid.⁵⁸ Illegale immigratie blijkt moeilijk tegen te gaan en lidstaten proberen vaak ondanks gedane afspraken met betrekking tot mensenrechten, de mazen van de wet op te zoeken om maar niet te aantrekkelijk te worden voor migranten. Een duidelijk voorbeeld van het verminderen van de pullfactoren.

Met de communautarisering van het asielbeleid kreeg de EC, die in deze methode een sterke agendabepalende rol heeft, een belangrijk instrument in handen om het migratie- en asielbeleid in een nieuw perspectief te plaatsen waarbij mensenrechten bepalend zouden zijn. In het voorgaande hoofdstuk zagen we echter al dat de EC haar functie hiervoor nauwelijks gebruikt heeft of kan gebruiken en dat ook op Europees niveau de veiligheidsgerichte benadering van de lidstaten centraal staat.⁵⁹ Een gevolg van de hardnekkigheid van het *intensive transgouvernementalism*? Juss (2005) die eerder geciteerd werd vanwege zijn kritische aantekening bij het GEAS, stelt dat Europeanisering er juist toe leidt dat liberale regimes, die traditioneel openstaan voor vluchtelingen, hun beleid aanscherpen. Geen enkele staat wil immers meer dan het eerlijke aandeel aan asielaanvragen ontvangen door te liberaal te zijn in het toelatingsbeleid. Daarnaast zorgt de Europeanisering ook voor de herverdeling van asielzoekers *'by default'*, waardoor solidariteit en samenwerking binnen de Unie niet altijd meer voordelig zijn.⁶⁰ De lidstaten beschermen zich zo tegen het gemeenschappelijke toelatingsbeleid waar de EU juist naar streeft.

In de conclusies van Tampere uit 1999 wordt regelmatig verwezen naar de Conventie van Genève, waar de bescherming van de vluchteling op basis van zijn of haar individuele rechten centraal staat. De individuele benadering van de vluchteling die hieruit voortvloeit noemt Christina Boswell (2000) de *liberal universalist approach*. Deze benadering heeft zijn oorsprong in het Europese politieke en morele gedachtegoed, zo stelt Boswell. Echter, ontwikkelingen na WOII en met name na de Koude Oorlog, hebben een vraagteken achter deze benadering gezet.⁶¹ Economische, sociaalpsychologische en demografische argumenten worden door de lidstaten gebruikt om invloed uit te oefenen op het GEAS en in tijden van economische en/ of politieke instabiliteit algemene restricties toe te passen op het gebied van migratie en asiel.⁶² Boswell ziet hierin de oorzaak van de aftakeling van de *liberal universalist approach*. In dezelfde lijn stellen verschillende auteurs dat de EU het mensenrechtendiscours van na WOII gemakkelijk heeft laten varen voor een veiligheidsdiscours. Bigo (2009) concludeert zelfs dat verwijzingen naar de Conventie van Genève veelal gezien moet worden

⁵⁸ Guiraudon and Joppke, 'Controlling a new migration world', 2.

⁵⁹ Juss, 'The Decline and Decay of European Refugee Policy', 752.

⁶⁰ Idem, 760,757.

⁶¹ Boswell, Christina, 'European Values and the Asylum Crisis', 539-540.

⁶² Idem, 547.

als inhoudsloze retoriek; de individuele benadering van de vluchteling heeft immers plaatsgemaakt voor veiligheidsoverwegingen ten aanzien van migratie als fenomeen op zich. Er worden juist zoveel mogelijk algemene regels gemaakt om migranten en asielzoekers als groep te beoordelen. Aansluiting zoeken bij het mensenrechtendiscours gebeurt vooral om de daadwerkelijke intenties te verbergen, zo stelt Bigo.⁶³

Bigo ziet binnen de EU een verschuiving plaatsvinden richting een zeer restrictief migratie- en asielbeleid. Hij stelt dat nationale veiligheidsbelangen, economische groei en een bedreigde identiteit de echte basis zijn voor het beleid zoals het de laatste jaren wordt gevoerd door de EU.⁶⁴ Dit komt ook tot uiting in Brusselse documenten. De Europese Raad stelde in 2006: *'Border management is a security function in which all memberstates have a common interest that stems from the Schengen agreement. First and foremost, border management is an area of policing, where security interests have to be met while fully recognizing the commitments in the field of internationale protection and human rights.'*⁶⁵ Hier wordt ook duidelijk gemaakt dat het grensbeleid gemaakt moet worden op basis van veiligheidsbelangen van de lidstaten. Dat het beleid tevens moet voldoen aan internationale mensenrechtenverdragen is een bijkomende eis, aldus Bigo.⁶⁶

Zaken als veiligheid, economische groei, werkgelegenheid en identiteit staan bij Europese lidstaten hoog in het vaandel. Wanneer een van deze drie in gevaar komt, zoals bij economische malaise, ontstaat er meestal snel een kloof tussen de gestelde politieke doelen en het resultaat van het beleid.⁶⁷ Hier duiden ook Guiraudon en Joppke (2001) op als ze stellen dat de politiek op nationaal niveau altijd beperkt wordt door publieke verwachtingen.⁶⁸ De publieke verwachtingen zijn dan gebaseerd op de gestelde doelen, terwijl het beleid deze doelen niet verwezenlijkt. Wanneer het gaat om migratie en asiel kan het gevolg hiervan zijn dat de vijandigheid richting immigranten en de druk op politieke partijen vergroot wordt. Om nationaal socio-economische belangen te beschermen gaan staten zich richten op de economische welvaart van hun inwoners. Een gevolg hiervan zien we op dit moment veelvuldig en openlijk voorkomen in het publieke debat. Het binnenhalen van migranten die rijk zijn of hoogopgeleid en hierdoor een bijdrage leveren aan de nationale welvaartsstandaard, wordt gezien als vanzelfsprekend. Bedrijven en organisaties worden zelfs aangemoedigd om talent dat in eigen land ontbreekt, uit andere landen te laten komen.⁶⁹ De rechten en mogelijkheden die deze (arbeids)migrant hebben, gelden echter niet voor de

⁶³ Bigo, Didier, 'Immigration controls and free movement in Europe', 585.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Council of the European Union, *Integrating border management*, strategy deliberations (2006).

⁶⁶ Bigo, 'Immigration controls and free movement in Europe', 585.

⁶⁷ Guiraudon and Joppke, 'Controlling a new migration world', 11.

⁶⁸ Idem, 8.

⁶⁹ Pauw & Witteman, uitzending 10 oktober 2011, <http://omroep.vara.nl/media/73295>

armere asielzoekers zonder opleiding. Integendeel, deze laatste groep migranten wordt veeleer als bedreiging gezien. Nieuw beleid is er dan ook voornamelijk op gericht deze groep buiten de Europese grenzen te houden.

The European way

Met het instellen van de HLWG en de operationalisering van de *comprehensive approach* ontwikkelde de EU een nieuw soort samenwerking op het gebied van migratie en asiel. Een gemeenschappelijke, geïntegreerde, *cross-pillar* benadering zou gericht worden op de belangrijkste landen van herkomst van asielzoekers en migranten.⁷⁰ Sterkx (2008) omschrijft dit als de externalisering van het GEAS: *'It shifts the responsibility to countries of origin and transit.'*⁷¹ Met die verschuiving van verantwoordelijkheden zouden er mogelijkheden kunnen ontstaan om het migratie- en asielbeleid, zoals Massey (2003) bepleit, onderdeel te maken van overeenkomsten met betrekking tot handel en investeringen. Dit wordt in twijfel getrokken door Joanne van Selm (2002), die stelt dat met de *comprehensive approach* het buitenlands beleid ingezet lijkt te worden om migratie zoveel mogelijk te beperken.⁷² Een gedachtegang die niet vreemd is gezien het feit dat lidstaten zeer terughoudend blijven in het overdragen van beslissingsbevoegdheden naar Brussel als het gaat om migratie en asiel.

De uitkomst van het verdrag van Nice (2001) is in deze zin tekenend. Het streven om nationale bepalingen omtrent asiel en migratie ondergeschikt te maken aan supranationale wet- en regelgeving, een streven dat uitgesproken was tijdens de Raad in Tampere (1999), werd tijdens de Raad in Nice in de kiem gesmoord.⁷³

Tegenstellingen in beleid

Op basis van voorgaande analyse met betrekking tot de motieven en gevolgen van Europees en nationaal migratie- en asielbeleid, zijn er drie belangrijke tegenstellingen te onderscheiden:

- Nationale controle *versus* denationalisering
- Interne markt *versus* handhaving
- Veiligheid *versus* mensenrechten

De bovengenoemde tegenstellingen spelen al vanaf de oprichting van de EU en hebben betrekking op zowel het samenspel van lidstaten onderling als op het samenspel van lidstaten en EU-instituten. De tegenstellingen zullen in het vervolg van deze scriptie herhaaldelijk aan de orde komen en hierbij zal duidelijk worden hoe de EU steeds toewerkt naar een synthese die door lidstaten vaak weer omgezet wordt in een nieuwe these. Veiligheid staat bijvoorbeeld aan de basis van de Europese samenwerking en overtreft mensenrechten hiermee als doel van

⁷⁰ Sterkx, 'The comprehensive approach off balance', 12.

⁷¹ Sterkx, 'The external dimension of EU asylum and migration policy', 130,135.

⁷² Selm, van, 'Immigration and Asylum of Foreign Policy', 145.

⁷³ Lavenex, 'The Europeanization of Refugee Policies', 852.

de Europese integratie. Maar hoewel de naleving van mensenrechten de interne veiligheid in Europa aan kan tasten, zijn lidstaten hier toch toe verplicht vanuit gemeenschappelijke waarden en verdragen. Er moet dus een balans gevonden worden waarbij de veiligheid van Europese burgers wordt gewaarborgd en waarbij tegelijkertijd geen internationale mensenrechten worden geschonden. Daar deze balans echter zelden naar tevredenheid wordt bereikt, blijven lidstaten steeds terugkomen bij de these van nationale en Europese veiligheid.

H3. Het GEAS: De angst als leidraad

Een Europees perspectief

Europese leiders waren altijd terughoudend in het nemen van beslissingen over migratie en asiel en het daarmee samenhangende grensbeleid. Supranationale beslissingen op dit punt werden immers vaak gezien als een inbreuk op de nationale soevereiniteit. Aangezien de onderlinge afhankelijkheid tussen Europese lidstaten echter groeide naarmate de Europese integratie vorderde, werden gezamenlijke afspraken noodzakelijker. Gezamenlijke standpunten vroegen echter om compromissen die niet iedere lidstaat bereid was te maken. Europa moest een ruimte worden van ‘vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid’, zo bepaalden Europese leiders in het vijfjarenplan van Den Haag in 2004.⁷⁴ Het wegvallen van economische grenzen en grenscontroles bracht immers risico’s mee van grensoverschrijdende criminaliteit.

Nieuwe maatregelen moesten meewerken aan een blijvend veilige en rechtvaardige leefomgeving voor de Europese burgers. Enerzijds moest het vrije verkeer van personen gewaarborgd worden, anderzijds moesten er ‘passende maatregelen komen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie en voorkoming en bestrijding van criminaliteit’.⁷⁵ In dit hoofdstuk zal nader uitgewerkt worden hoe dit spanningsveld zich uit in het Europese besluitvormingsproces.

Immigratie als bedreiging voor veiligheid en welvaart

De aandacht van de Europese lidstaten was na de eerste economische tegenslagen in het proces van integratie, volledig gericht op illegale migranten en de dreiging die van hen uitging als het veiligheid en sociale zekerheid betrof. Gastarbeiders hadden afgedaan; ongewenste immigratie en mensensmokkel stonden centraal in de debatten over migratie en asiel. Waar in Rome in 1957 ‘vrijheid van vervoer van personen, goederen, diensten en kapitaal’ aangemerkt waren als basisvrijheden, probeerden de lidstaten deze vrijheid nu weer enigszins te beperken. Vooral na de ondertekening van de akkoorden van Schengen, dat het vervagen van de grenzen sterk had bevorderd.

De angst dat het Europese project uiteindelijk geen winst maar verlies zou brengen, zat er bij de lidstaten goed in. Risico’s met betrekking tot grensoverschrijdende misdaad en internationaal terrorisme werden vanaf dat moment de overkoepelende problemen aan de hand waarvan lidstaten hun grenzen konden beschermen.⁷⁶ De combinatie van migratie, asiel en veiligheid wortelde zich diep in het Europese besluitvormingsproces. Van Dijck (2005) noemt dit ook wel de ‘verveiliging’ van het migratie- en asielbeleid. Er volgde namelijk steeds meer

⁷⁴ European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. The Hague Programme: Ten priorities for the next five years* (2005).

⁷⁵ Europese Unie, *Verdrag van Amsterdam* (1997), artikel 2 en 61.

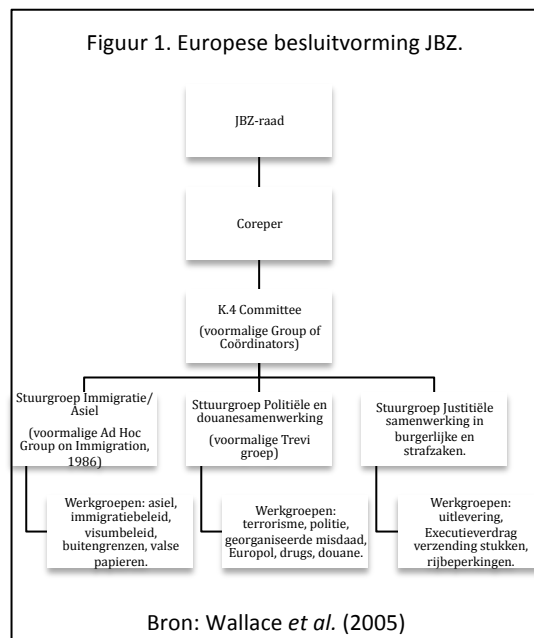
⁷⁶ Wallace, *et al.*, *Policy-making in the European Union*, 462-463.

beleid dat de afsluiting van de interne markt voor buitenstaanders mogelijk maakte, om nationale verzorgingsstaten te beschermen.⁷⁷

Duitsland wierp zich op als motor achter het proces richting een gemeenschappelijk beleid ten aanzien van migratie en asiel. Het land kende in de jaren '70 immers een onzeker klimaat door de aanslagen van de terroristische Baader-Meinhof groep en verschillende radicale groeperingen uit het Midden-Oosten. Daarbij kwam na de val van de Muur ook de (onredelijke) angst voor grote migratiestromen vanuit de voormalige Sovjet-Unie. De Duitsers hoopten dat het GEAS zou zorgen voor duidelijkere afspraken over wie Europa binnen mocht komen. Duitsland committeerde zich daarom aan de integratie van JBZ in de EU tijdens de intergouvernementele conferentie over het Verdrag van Maastricht. De Fransen waren hier echter minder enthousiast over en de Engelsen waren ronduit tegen. Toen Nederland het voorstel deed zowel het JBZ als het GBVB te integreren in de EU stemden de lidstaten dan ook tegen. Het compromis was de bekende pijlerstructuur waarbij zaken omtrent migratie en asiel wel zaken werden waarover wel op Europees niveau besloten kon worden, maar op een intergouvernementele manier, binnen de derde pijler.⁷⁸

Institutionalisering van het GEAS

Door migratie en asiel onder te brengen bij de derde pijler, behielden lidstaten grotendeels de controle over het besluitvormingsproces. Toch werden er in diezelfde periode verschillende instituties opgezet die de samenwerking tussen de lidstaten op een hoger niveau moest brengen. In 1975 was de *Trevi Group* al opgezet, die het antiterrorisamenetwerk tussen de lidstaten moest coördineren. Het mandaat van deze instantie werd in 1985 uitgebreid, zaken als drugshandel, bankovervallen en wapenhandel, werden vanaf toen ook onder het mandaat van de *Trevi Group* geschaard.⁷⁹ Een voorbeeld van het 'jumping in the bandwagon' van Guiraudon en Joppke (2001).⁸⁰



⁷⁷ Dijk, Dominique van, *Het asielbeleid van de Europese Unie: een veiligheidskwestie?* PSW Papers 2005/1 (2005)27-28.

⁷⁸ Idem.

⁷⁹ Wallace, *et al.*, *Policy-making in the European Union*, 495-460.

Omdat het aantal instanties dat zich toegede op raadplegingen en adviezen met betrekking tot migratie en asiel groeide, installeerde de Europese Raad van Rhodes in 1988 de *Group of Coördinators*. Dit comité, dat met het Verdrag van Maastricht de naam *K.4 Committee* kreeg, kwam aan het hoofd te staan van drie stuurgroepen, zoals ook te zien is in figuur 1. Het comité legde zich toe op het uitwerken van maatregelen die op verschillende gebieden nodig waren om de interne veiligheid binnen een voltooide interne markt te kunnen garanderen. En hieronder werden zowel de *Trevi Group* als de stuurgroep Immigratie en Asiel gerekend.⁸¹ De besluitvorming omtrent JBZ vond zo plaats binnen de verschillende stuur- en werkgroepen en het K.4 Committee. Boven het K.4 Committee stond uiteindelijk het Coreper met de permanente vertegenwoordigers uit de lidstaten die onder andere door agendasetting de belangen van de lidstaten beschermden bij de JBZ-Raad. Door deze structuur en de nauwe samenwerking op de specifieke vakgebieden konden echter veel intergouvernementele besluiten genomen worden. Figuur 1 is zo tevens een illustratie van het *intensive transgovernmentalism*; in een overzicht is te zien hoe een Europabreed netwerk van werk- en stuurgroepen zich na Maastricht boog over vraagstukken rondom migratie en asiel. Het was ook binnen dit systeem dat migratie en veiligheid in één en hetzelfde postvak van de EU terecht kwamen.

Hoewel er veel samengewerkt werd ging het besluitvormingsproces traag met 27 lidstaten om de tafel. Daarbij was het gebrek aan eenduidigheid een probleem bij het nemen van belangrijke beslissingen. Om de nieuwe uitdagingen rondom de liberalisering van de grenscontroles aan te gaan was een daadkrachtig, gemeenschappelijk geluid nodig. De verschillen tussen lidstaten waren nog te groot als het ging om opvangcapaciteit, regelgeving en politiek klimaat. Met het verdrag van Amsterdam werden immigratie en asiel daarom ondergebracht bij de eerste pijler, waar besluitvorming plaatsvond op basis van de communautaire methode.⁸² Op papier een grote stap. Besluitvorming op basis van deze methode betekende immers dat de Europese Commissie veel zeggenschap kreeg over de totstandkoming van beleid en de afzonderlijke lidstaten hun invloed deels moesten inleveren.

In het Verdrag van Amsterdam werden, aansluitend bij de wensen van de lidstaten, verschillende maatregelen voorgesteld om het vrije verkeer binnen de EU enigszins te compenseren. De samenwerking bleek in de praktijk ook vooral intergouvernementeel. De lidstaten zaten dicht op het besluitvormingsproces, maar Brussel had een belangrijke ronde

⁸⁰ Guiraudon, Virginie, 'De-nationalizing control', in: Guiraudon and Joppke, *Controlling a new migration world* (2001) 44-46.

⁸¹ Wallace, *et al*, *Policy-making in the European Union*, 495-460,462.

⁸² Europese Unie, *Verdrag van Amsterdam* (1997), artikel 61.

gewonnen en in Amsterdam werden verschillende procedures met betrekking tot het GEAS dan ook verder uitgewerkt.⁸³

Richtlijnen voor de lidstaten

Hoewel er van volledige harmonisatie van het migratie- en asielbeleid in Europa voorlopig geen sprake was, werden er begin jaren '90 enkele basisprincipes opgesteld voor de Europese lidstaten. Deze principes waren bedoeld als richtlijnen voor de lidstaten om tot een gemeenschappelijk instrumentarium te komen.

Een eerste principe was een gemeenschappelijk Europees standpunt betreffende de definitie van een vluchteling. In maart 1996 stelde de Europese Raad vast dat 'om als vluchteling te kunnen worden erkend, het niet volstaat te verwijzen naar een burgeroorlog of een gewelddadig intern of wijd verbreid conflict en de daaraan verbonden gevaren. Vrees voor vervolging moet altijd berusten op een van de in artikel 1 A van het Verdrag van Genève genoemde gronden en moet persoonlijk van aard zijn'.⁸⁴

Een tweede principe werd vastgelegd in Londen in 1992 en betrof een regeling met betrekking tot 'veilige landen van herkomst'. Op basis van deze richtlijn werd een aanvraag tot asiel ongegrond verklaard wanneer, volgens het land dat de aanvraag behandelde, het land van herkomst als veilig werd beschouwd (d.w.z. waar de civiele, politieke en mensenrechten voldoende verankerd waren).⁸⁵

Het derde principe, vastgesteld met het verdrag van Dublin in 1990, was het 'derde land van ontvangst': Wanneer een asielzoeker een land binnenkwam via een ander (niet-EU) land dat als veilig aangemerkt kon worden, was het ontvangende land gerechtigd de asielzoeker daarheen terug te sturen.⁸⁶

Dat de lidstaten dicht op de besluitvorming hieromtrent hadden gezeten was duidelijk; de richtlijnen beperkten lidstaten niet in het handhaven van een restrictief beleid, maar gaven hen juist de mogelijkheden hiertoe. De richtlijnen stuitten dan ook op veel kritiek, vooral vanuit mensenrechtenorganisaties. Volgens de Dublin-maatregel kon een vluchteling terugverwezen worden naar het land waar hij voor het eerst voet op Europese bodem zette, maar dat land kon er vervolgens wel voor kiezen de asielzoeker toegang tot de procedure te weigeren.⁸⁷ Zo had een asielzoeker die teruggestuurd werd naar Italië veel minder kansen dan een asielzoeker die eerst voet op Europese bodem zette in Duitsland. De *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE) waarschuwde ook in verschillende rapporten dat de Dublin-

⁸³ Wallace, *et al*, *Policy-making in the European Union*, 465.

⁸⁴ JBZ-Raad, *Gemeenschappelijk standpunt van 4 maart 1996 inzake de geharmoniseerde toepassing van de definitie van de term 'vluchteling' in artikel 1 van het Verdrag van Genève* (1996).

⁸⁵ WRR, *Nederland als immigratiesamenleving*, 63.

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ 'Europa stuurt asielzoeker eindeloos naar veilig land', in: *Trouw* 23-02-1995.

maatregel inhumain was, zeker zolang lidstaten geen geharmoniseerd toelatingsbeleid kenden.⁸⁸ Dit werd nog versterkt door de richtlijn van ‘veilige landen van herkomst’ en ‘veilige derde landen’. Hierdoor werd vluchtelingen de toegang tot de asielprocedures geweigerd wanneer hun land van herkomst of doorreis door de JBZ-Raad aangemerkt was als veilig. Vluchtelingen uit veilige landen konden middels een verkorte procedure direct teruggestuurd worden naar het veilige land van doorreis of herkomst, maar omdat er nog geen lijst bestond van ‘veilige landen’ en ieder land dit voor zich kon beslissen, traden in combinatie met Dublin ingewikkelde situaties op, bijvoorbeeld ‘wanneer een vluchteling via Bulgarije en Duitsland naar Groot-Brittannië reist en daar asiel aanvraagt. De Britten beschouwen Bulgarije niet als een veilig land. De asielzoeker wordt echter op grond van Dublin terugverwezen naar de Duitsland. Duitsland wijst de vluchteling vervolgens uit naar Bulgarije, want volgens de Duitse wet is dat wel degelijk een veilig land.’⁸⁹

De koers van Tampere

In Tampere werd door de lidstaten de wens uitgesproken om tot een meer geharmoniseerd migratie- en asielbeleid te komen. In de literatuur wordt er vaak terecht gewezen op de tegenstellingen die Tampere oproept. De koers die ingezet was met het ‘weringsbeleid’, waarbij het beleid steeds aangescherpt werd om nieuwe migranten te weren, leek overboord gezet te worden in Tampere. Het GEAS leek ineens bereikbaar en in plaats van veiligheid moesten mensenrechten centraal staan. Anderzijds werden er ook weer afspraken gemaakt die de migrant binnenkomst in Europa zouden verhinderen en stelt Bigo (2009) daarom dat het verdrag bol staat van ‘lege retoriek’.⁹⁰

Er kunnen verschillende verklaringen gevonden worden voor deze houding van de lidstaten. Enerzijds zijn er de motieven van Guiraudon en Joppke (2001) die ik in een eerder hoofdstuk noemde. De harmonisering tussen lidstaten was bijvoorbeeld op veel beleidsterreinen al in volle gang en de stap richting een GEAS werd zo kleiner (*norms borrowing*). Daarnaast ervoeren lidstaten steeds meer problemen bij het implementeren van hun nationale beleid, mede door de voortgaande Europeanisering, en was harmonisering een manier om nationale doelen op een andere manier te bereiken (*venue shopping*).⁹¹ Anderzijds was het verdrag ook voor meerdere uitleg vatbaar, bijvoorbeeld het ‘partnerschap met landen van herkomst’, ook wel het toezien op de naleving van mensenrechten in landen van

⁸⁸ ECRE, *European legal network on asylum report on the application of the Dublin II regulation in Europe* (maart 2006) 169.

⁸⁹ ‘Europa stuurt asielzoeker eindeloos naar veilig land’, in: *Trouw* 23-02-1995.

⁹⁰ Bigo, ‘Immigration controls and free movement in Europe’, 585.

⁹¹ Guiraudon, Virginie, ‘De-nationalizing control’, in: Guiraudon and Joppke, *Controlling a new migration world* (2001) 43-44.

herkomst.⁹² Dit doel was niet direct geïnitieerd vanuit de zorg om mensenrechten, al werd het wel zo gecommuniceerd richting het thuisfront.

We zien hier een duidelijk voorbeeld van de theorie van Massey (2003): de EU probeert de push- en pullfactoren te verminderen.⁹³ De JBZ-Raad pleitte in Tampere voor een vermindering van de pushfactoren door in landen van herkomst armoede en conflicten te bestrijden en de levensomstandigheden en werkgelegenheid te verbeteren. Volgens de Raad moest dit 'bijdragen aan de samenhang van het interne en het externe beleid van de Unie'.⁹⁴

In het voorgaande hoofdstuk noemde ik de twee strategieën op het gebied van migratie en asiel die worden onderscheiden door Guiraudon en Joppke (2001): zichtbaarheid aan de grens en regelgeving en controle op afstand.⁹⁵ In Tampere richtten de lidstaten zich volledig op de tweede strategie. De eerste strategie was vanwege twee redenen immers niet bruikbaar in het debat. Ten eerste konden de kilometerslange buitengrenzen van Europa niet geheel gecontroleerd worden, ten tweede riep de vaak dwingende, zichtbare controle weerstand op van veel internationale mensenrechtenorganisaties.

In Tampere richtten de lidstaten zich dus op de tweede strategie en werd er voornamelijk gesproken over visa, controle van vliegmaatschappijen en vooral: samenwerking met landen van herkomst en doorreis. Lidstaten probeerden verantwoordelijkheid voor migratiestromen richting Europa af te schuiven op landen van herkomst, door migratiecontroles uit te laten voeren op personen die de Europese grens nog niet over zijn en door opvang en bescherming te creëren buiten de Europese grenzen.⁹⁶ In een Tweede Kamerdebat in november 2011 pleit minister Leers ook zonder omhaal voor een dergelijke samenwerking met Turkije. Turkije hanteert veel te ruime opvattingen met betrekking tot het toelatingsbeleid, stelt Leers. Daarom moet er volgens hem een afspraak gemaakt worden waarbij Turkije toestemt een strenger toelatingsbeleid in te voeren en waarbij de EU illegalen die via Turkije de Europese grens overgegaan zijn terug kan sturen naar Turkije.⁹⁷

De externalisering van het asielbeleid was ontstaan met de controversiële *strategy paper* van het Oostenrijks voorzitterschap, dat in 1998 uitlekte. In de paper werd gesteld dat er opnieuw gedebatteerd moest worden over immigratie, aangezien er weinig vorderingen waren op dat gebied. Het Oostenrijks voorzitterschap stelde dat '*due the fact that the strategy debate*

⁹² Europese Raad van Tampere, *Conclusies van het voorzitterschap*.

⁹³ Massey, *Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century*, 24-25.

⁹⁴ Europese Raad van Tampere, *Conclusies van het voorzitterschap*.

⁹⁵ Guiraudon and Joppke, 'Controlling a new migration world' (2001) 12.

⁹⁶ Sterkx, 'The comprehensive approach off balance', 33, Van Selm, 'Immigration and Asylum of Foreign Policy', 144.

⁹⁷ Tweede Kamerdebat 29 november 2011, *JBZ-Raad* (2011).

initiated by the Commission was not conducted on a broad basis, no comprehensive political approach was laid down, no operational work programme was derived there from and no action plans following a uniform concept were developed and implemented'.⁹⁸ In de paper werd daarom een geïntegreerde benadering uiteengezet, die later opgepakt werd door de Nederlandse delegatie. Nederland deed uiteindelijk het voorstel tot de HLWG en zette hiermee daadwerkelijk het debat over de externalisering van het migratie- en asielbeleid in.

Als antwoord op de massale toestroom van asielzoekers en illegale immigranten in de EU was het mandaat van de HLWG erop gericht om in de belangrijkste landen van herkomst 'pijleroverschrijdende programma's' uit te voeren, variërend van handelspolitiek tot ontwikkelingshulp om zo 'de redenen voor immigratie en de vluchtelingenstroom te bestrijden' en 'te helpen bij het verminderen van de migratiespanningen'.⁹⁹ Samengevat, de HLWG zag het als haar taak de pushfactoren voor migratie te verminderen in de landen van herkomst.

De geïntegreerde aanpak van de migratie- en asielproblematiek bleek moeilijk te verwezenlijken. Afspraken met landen van herkomst moesten immers ook gehouden worden door de desbetreffende landen en deze afspraken waren lang niet altijd in lijn met de belangen van deze landen. Migratie was voor veel landen van herkomst immers belangrijk voor de economie; migranten maakten namelijk vaak geld over naar het netwerk dat ze achtergelaten hadden. Dat het lang duurde om de geïntegreerde benadering te implementeren is daarom verklaarbaar. Daarnaast was het ook voor landen van herkomst vaak overduidelijk dat mensenrechten niet de basis waren voor de externalisering van het migratie- en asielbeleid.¹⁰⁰

De positieve toon die in Tampere gebezigd werd met betrekking tot het GEAS was verrassend. Het gemeenschappelijke stelsel moest volgens de JBZ-ministers stoelen op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Genève en 'garanderen dat niemand werd teruggestuurd naar het land van vervolging'. Daarnaast moest de communautaire regelgeving op korte termijn 'leiden tot een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme status voor personen die asiel hebben gekregen welke in de hele Unie geldig is.'¹⁰¹ Een koers waar geen enkel bezwaar tegen kon worden gemaakt. De UNHCR zelf had immers verklaard dat een GEAS waarin een goede afstemming van

⁹⁸ Austrian presidency of the European Union, *Strategy paper on immigration and asylum policy* (1998).

⁹⁹ Europees Parlement, *Analyse van de externe dimensie van het asiel- en immigratiebeleid van de EU – synthese en aanbevelingen voor het Europees Parlement*. (2006) 6.

¹⁰⁰ Idem, 7.

¹⁰¹ Europese Raad van Tampere, *Conclusies van het voorzitterschap*.

nationale wetgevingen plaats zou vinden, een positieve bijdrage kon leveren aan de bescherming van vluchtelingen wereldwijd.¹⁰²

Het doel van de lidstaten met het GEAS bleek in de praktijk minder nobel dan op papier. Een betere afstemming van nationale wetgevingen had immers als gevolg dat asielzoekers op termijn eerlijk verdeeld zouden worden over de lidstaten. Zo zou veilig gesteld worden dat geen enkele lidstaat een groter aandeel asielzoekers dan de ander voor zijn rekening hoefde te nemen.¹⁰³ Aan de richtlijnen uit de jaren '90 werd dan ook, hoewel ze op verschillende manieren tegen de 'geest van Tampere' ingingen, niet al te zeer getornd. In 2004 werden er geharmoniseerde lijsten opgesteld waarin bepaalde landen aangemerkt werden als 'veilig'. Een regeling die wel situaties voorkwam zoals ik die eerder noemde met betrekking tot het eindeloos doorsturen van asielzoekers naar 'mogelijk veilige landen', maar die de individuele benadering van asielzoekers niet terugbracht in het beleid. Reiste een asielzoeker door een veilig land of was hij afkomstig uit een 'veilig' land, dan zou hij door alle ondertekenaars van Dublin teruggestuurd worden naar dat betreffende land.

In 2008 lanceerde de EC een herziening van het verdrag van Dublin met enkele verbeteringen ten behoeve van de uitvoering van het verdrag. Een echte verandering kwam er echter niet en ECRE stelde teleurgesteld te zijn dat de EC niet met een fundamentele heroverweging van het verdrag was gekomen: *'An alternate system based on integration accompanied by substantial solidarity measures is the only way to ensure a fair, efficient and humane CEAS'*, aldus ECRE.¹⁰⁴ De lidstaten houden een principiële wijziging van de richtlijnen echter koste wat kost tegen. De richtlijnen bieden hen immers extra mogelijkheden om, indien nodig, migratiestromen zoveel mogelijk te weren.

De conclusies van de Raad in Tampere waren verrassend, niet in de eerste plaats vanwege de inhoud van de afspraken, maar vanwege een nieuwe beeldvorming die leek te zijn ontstaan omtrent migratie en asiel. Minder op hun hoede voor het verlies van controle leek migratie voor de afgevaardigden niet meer de grootste bedreiging voor de nationale veiligheid en economie. Hier waren eigenlijk twee simpele redenen voor: economische groei en dreigende vergrijzing. Veel Europese economieën, waaronder de Nederlandse, maakten eind jaren '90 een groeispurt door en voor het eerst sinds dertig jaar ging de aandacht niet meer alleen uit naar ongewenste illegale migratie, maar werd 'reguliere migratie' weer een punt op

¹⁰² Klaauw, Johannes van der, 'European Asylum Policy and the Global Protection Regime: Challenges for UNHCR', in: Sandra Lavenex and Emek M. Uçarer (ed.), *Migration and the Externalities of European Integration* (Oxford 2002) 35.

¹⁰³ Europese Raad van Tampere, *Conclusies van het voorzitterschap*.

¹⁰⁴ ECRE, *Comments from the European Council on refugees and exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation* (april 2009) 13.

de agenda.¹⁰⁵ Lidstaten hadden dus op economisch gebied weer de ruimte om een bepaald aantal migranten toe te laten. Daarnaast groeide de ongerustheid over de vergrijzing in Europa. Een vergrijzend Europa zou de bestaande sociale zekerheidsstelsels niet in stand kunnen houden. Door migratie zouden de verhouding jong en oud binnen Europa weer in balans kunnen komen en ook hierom werd het tot dan gevoerde ‘nulbeleid’ onhoudbaar. Lidstaten begonnen zelf ook weer tekorten op de arbeidsmarkt, ontstaan door de economische groei, aan te vullen met zowel hoog- als laagopgeleide immigranten.¹⁰⁶

Als gevolg hiervan zien we dat er in Tampere weer een duidelijk onderscheid gemaakt werd tussen legale en illegale migratie. Voor de legale migranten, die het belang van de Unie konden dienen of daadwerkelijk vluchtten voor hun leven, moest de EU weer een veilige haven worden; de economie kon het weer aan en de welvaartsstaat kon hen zelfs goed gebruiken. Illegale migranten werden echter onveranderd geweerd en als een bedreiging van de Europese veiligheid gezien. Dit onderscheid was echter verwarrend voor het begrip van de richtlijnen van Tampere. Immers, wanneer wordt gesteld dat ‘de EU moet zorgen voor een eerlijke behandeling van derdelanders die legaal op het grondgebied van haar lidstaten verblijven’¹⁰⁷, is de terechte vraag hoe het dan zit met vluchtelingen die illegaal zijn (meestal alleen omdat ze via mensensmokkelaars binnengebracht zijn) maar niet terug kunnen of willen naar hun land van herkomst.

De reden dat het probleem van illegale migratie binnen Europa een moeilijk punt van discussie is en blijft, is dat er tussen EU-lidstaten een groot verschil in problematiek bestaat. De ‘asielcrisis’ in Noordwest-Europa is van een geheel andere orde dan de ‘illegalencrisis’ in Zuid-Europa, dat als illegale ingang tot de EU wordt gebruikt.¹⁰⁸ Wanneer de EU tot een lastenverdeling wil komen, moet hier aandacht aan besteed worden. Asielzoekers terugsturen naar het land waar ze de EU binnengekomen zijn, lost wellicht een deel van de asielcrisis op, maar maakt de illegalencrisis alleen maar erger.

Resultaten van restrictief beleid

Het Europese beleid lijkt tot op heden weinig uit te werken in aantallen illegale migranten die de buitengrenzen van de EU oversteken. Dit blijkt uit rapporten van Europese grensbewaker Frontex. Het aantal migranten dat tussen 2008 en 2011 de Europese grenzen illegaal overstak schommelt tussen de 100.000 en 160.000, maar neemt in de loop der jaren zeker niet structureel af.¹⁰⁹ Europa blijft aantrekkelijk voor immigranten, vooral door het succes van

¹⁰⁵ WRR, *Nederland als immigratiesamenleving*, 63.

¹⁰⁶ Idem, 84.

¹⁰⁷ Europese Raad van Tampere, *Conclusies van het voorzitterschap*.

¹⁰⁸ WRR, *Nederland als immigratiesamenleving*, 85-86.

¹⁰⁹ Frontex, *Annual Risk Analysis* (2012), 10.

Schengen en de Europese interne markt. Lidstaten die het principe van 'vrij verkeer van goederen, diensten en personen' slechts binnen de EU willen toepassen en hiermee de buitengrenzen geheel willen afsluiten, gaan voorbij aan de realiteit volgens Bigo (2009). De realiteit drukt ons op de feitelijke immigratie, die, legaal of illegaal, niet tegen te houden is. Lidstaten die deze immigratie volledig stop willen zetten via beleid met betrekking tot visa's en controles op vliegvelden, vergeten vaak de honderden kilometers land en water die de buitengrenzen van Europa vormen en waar permanente controle onbetaalbaar is.¹¹⁰

Omdat het geheel afsluiten van de buitengrenzen geen optie is, mede ook vanwege internationale mensenrechtenverdragen, voeren lidstaten op nationaal niveau ook nog een eigen migratie- en asielbeleid. Met verschillende economische, demografische en sociale argumenten weten lidstaten hun restrictieve, nationale beleid te rechtvaardigen. De nationale economie en werkgelegenheid zouden geen ruimte bieden voor migranten, nieuwkomers zouden niet opgenomen worden in de samenleving of er is simpelweg 'geen ruimte'.¹¹¹ Waar in Nederland demografische argumenten de boventoon voeren, focust Duitsland op de economische consequenties en maken de Fransen zich voornamelijk bezorgt om de sociaalpsychologische consequenties van immigratie.

Samenvattend kan worden gesteld dat er een duidelijke rode draad te ontdekken is in de houding van EU-lidstaten ten opzichte van migratiestromen. Er is sprake van een stijgend percentage afwijzingen van asielverzoeken, een afname van de verlengingen van de vluchtelingenstatus, een verschuiving naar meer tijdelijke statussen voor vluchtelingen en er is bovenal sprake van de angst 'het meest aantrekkelijke asieland van Europa te worden'.¹¹² West-Europese staten houden elkaar in de gaten en kopiëren elkaars gedrag wanneer het gaat om het verscherpen van beleid en migratiestromen 'volgen' dit beleid min of meer. Het totale aantal asielverzoeken neemt echter nauwelijks af.¹¹³ De rol van Brussel in dit interstatelijke getouwtrek is voornamelijk het agenderen van problemen en het stellen van basisprincipes die leidend zouden moeten zijn voor de nationale beleidsvorming. Lidstaten hebben hun handtekening onder verschillende akkoorden en resoluties gezet en gebruiken deze ook als handvaten voor het afstemmen van nationaal beleid. Daadwerkelijke bindende coördinatie bestaat echter (nog) niet. De intentie tot samenwerking is er bij veel lidstaten wel en ook Nederland volgt in principe de richtlijnen uit Brussel. De basis hiervoor is echter zwak en we zien dan ook dat de samenwerking wankelt zodra er druk komt te staan op nationale lidstaten

¹¹⁰ Bigo, Didier, 'Immigration controls and free movement in Europe', 581.

¹¹¹ Doornik, Jeroen, Rinus Penninx and Hans van Amersfoort, *A migration policy for the future. Possibilities and limitations*. Migration Policy Group (Brussel 1997) 23.

¹¹² Broeders, 'Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen', 133.

¹¹³ Frontex, *Annual Risk Analysis*, 10.

door bijvoorbeeld economische of politieke crises. Dan moeten de gemeenschappelijke afspraken vaak wijken voor extra nationale restricties.

H4. De Nederlandse besluitvorming omtrent migratie en asiel

Een Nederlands perspectief

Na WOII zijn er grofweg drie immigratiegolven te onderscheiden, die West-Europa ‘overspoelden’. Nederland reageerde in elk van deze situaties met een toename van restricties in het migratie- en asielbeleid. Na de recessie van 1973 werd de werving van arbeidsmigranten geheel stilgelegd en werd het nationale migratie- en asielbeleid voor het eerst aanzienlijk verscherpt. Na een tweede immigratiegolf die was ontstaan door gezinsvorming en –hereniging, beperkte de Nederlandse overheid in de jaren ’80 de mogelijkheden voor gezinshereniging. En na de postindustriële migratiegolf, waarbij asielzoekers, illegalen en hoger opgeleide arbeidsmigranten Nederland binnenkwamen, werd het beleid opnieuw drastisch verscherpt.¹¹⁴

In dit hoofdstuk zal ik nader ingaan op de restricties waarmee de Nederlandse overheid de situatie in het land wil handhaven sinds WOII en zal ik betogen dat hierin weinig veranderd is met het proces van Europese integratie. Een uitgebreid netwerk van wetten en regels moet Nederland ‘beschermen’ tegen migratiestromen en Europese regels worden eerder als aanvulling op deze restricties gebruikt dan als vervanging.

Het Nederlandse migratie- en asielbeleid in ontwikkeling

Nadat Nederland in 1956 had ingestemd met het vluchtelingenverdrag van Genève, kwam in 1965 een nieuwe nationale vluchtelingenwet tot stand. Daarin werd in lijn met het vluchtelingenverdrag, vastgelegd dat verdragsvluchtelingen in elk geval in aanmerking zouden komen voor een Nederlandse verblijfsvergunning. Aan deze verblijfsvergunning zou de zogenoemde ‘A-status’ verbonden worden, wat inhield dat personen met deze status op veel gebieden dezelfde rechten en plichten zouden krijgen als Nederlanders. Deze wet trad in 1967 in werking, maar breidde zich al snel uit. In de jaren ‘70 verbreedde de stroom van vluchtelingen zich namelijk, vluchtelingen kwamen niet slechts uit Oost-Europa en de dictatoriaal geleide landen in Zuid-Europa, maar ook uit Afrika, Azië en Zuid-Amerika.¹¹⁵

Vanaf de jaren ’70 werden de eerste restricties in het migratie- en asielbeleid daarom een feit, niet alleen in Nederland maar in alle landen die zich aangesloten hadden bij de Europees Economische Gemeenschap (EEG). De afgifte van arbeidsvergunningen werd aan strikte voorwaarden onderworpen door de Nederlandse overheid en in landen van herkomst werden geen MVV’s (machtigingen tot voorlopig verblijf) meer afgegeven door Nederlandse diplomaten. In 1974 en 1980 werden de B- en C-status voor vluchtelingen geïntroduceerd. Vluchtelingen met een dergelijke status konden rekenen op veel minder rechten dan

¹¹⁴ Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart 2011*, 34-35.

¹¹⁵ Idem, 78-80.

vluchtelingen met een A-status. In 1977 besloot de Nederlandse regering tot een migratielimit; Nederland zou voortaan maximaal 750 asielzoekers en genodigde vluchtelingen opnemen. Hierop volgde in 1979 de Wet arbeid buitenlandse werknemers (Wabw) die het voor arbeidsmigranten van buiten de EEG nog moeilijker maakte Nederland binnen te komen.¹¹⁶

Na een relatief rustige periode kreeg Nederland begin jaren '90 opnieuw te maken met hoge werkloosheid en werd het beleid met betrekking tot arbeidsmigranten aangescherpt. In 2000 kwam uiteindelijk de Vreemdelingenwet (Vw2000) tot stand die tot op heden geldt. Het doel van deze wet was de duur van asielprocedures te verkorten en de kwaliteit van de eerste beslissing over een asielverzoek te verhogen. Naast de efficiëntie die dit op moest leveren, zou dit Nederland tevens minder aantrekkelijk maken voor asielzoekers.¹¹⁷ De kans dat je als vluchteling binnen korte tijd weer teruggestuurd zou worden naar het land van herkomst of een ander 'veilig' land, nam hierdoor immers toe. Op grond van Vw 2000 kwamen asielzoekers tevens voor slechts één type verblijfsstatus in aanmerking, namelijk voor een 'verblijfsvergunning asiel bepaalde tijd', die na vijf jaar kon worden omgezet in een 'verblijfsvergunning asiel onbepaalde tijd'.¹¹⁸

Eind jaren '90 groeide de Nederlandse economie echter, net als in andere Europese landen. Met de dreigende vergrijzing voor de deur kwam ook het besef dat een bepaalde mate van migratie noodzakelijk was en de overheid versoepelde daarom in 2004 de wetgeving met betrekking tot kennismigranten. Hoogopgeleide arbeidsmigranten waren immers van harte welkom om Nederland een voorsprong te geven in de *battle for brains*.¹¹⁹

Dilemma's voor de Nederlandse beleidsvorming

Nederland is een sociale rechtsstaat en daarmee aantrekkelijk voor migranten en asielzoekers. Tegelijkertijd is het onmogelijk om grote aantallen migranten en asielzoekers op te nemen zonder hiermee diezelfde sociale rechtsstaat aan te tasten. Daarbij is Nederland niet meer geheel eigen baas over haar grensbeleid. Europese integratie heeft de nationale grenzen vervaagd en samenwerking met andere lidstaten is noodzakelijk geworden om de nationale grenzen toch enigszins te beschermen tegen migratiestromen. Vanuit deze situatie zijn twee belangrijke dilemma's ontstaan voor Nederland en andere EU-lidstaten. Ten eerste is er het dilemma tussen een Europabrede aanpak en een nationale aanpak van de migratie- en asielproblematiek. Ten tweede is er het dilemma tussen een restrictief beleid en betere

¹¹⁶ Idem.

¹¹⁷ Idem, 80-83.

¹¹⁸ Vreemdelingenwet 2000, artikel 28.

¹¹⁹ Jennissen, *De Nederlandse migratiekaart 2011*, 80-83.

regulering. Uit deze dilemma's blijkt ook hoe de tegenstellingen uit hoofdstuk 2 doorwerken in het nationale beleid.

Het dilemma tussen een Europabrede aanpak en een nationale aanpak van de migratie- en asielproblematiek wordt groter naarmate de Europese integratie vordert. De Europese lidstaten vergroten in snel tempo hun onderlinge afhankelijkheid, maar op het gebied van migratie en asiel vordert de samenwerking langzaam. Hier ontstaat de tegenstelling tussen markt en handhaving. Enerzijds werkt Nederland aan een welvarend en groeiend Europa door open grenzen en een nauwe samenwerking tussen lidstaten. Anderzijds wil Nederland, net als andere lidstaten, de situatie zoveel mogelijk onder controle houden en het eigen beleid handhaven. En zolang er op Europees niveau geen consistent, breed gedragen beleid is, voeren veel lidstaten nog voornamelijk nationaal beleid uit. Dit lijkt een blijvende situatie, gezien de grote verschillen tussen de Westelijke en de Zuidelijke lidstaten op het gebied van migratie en asiel. Zuidelijke lidstaten bevinden zich aan de buitengrens van de EU. Zij functioneren zo als poort naar Europa en de belasting van hun grenzen is groot. Ze worden echter niet voor niets 'de zachte onderbuik van Europa' genoemd; zo maakt de Nederlandse overheid zich grote zorgen over de schrijnende situatie van vluchtelingen in Griekenland en over de gemakkelijke visumverstrekking door Italië.¹²⁰

De Tweede Kamer vergaderde hier in de afgelopen jaren verschillende keren over. Hoe kan Nederland, de situatie in Griekenland kennende, asielzoekers op basis van de Dublinclaim terugsturen naar Griekenland? En hoe kan Nederland erop vertrouwen dat het buitengrenzenbeleid uitgevoerd wordt wanneer Griekenland en Italië 'niet zo nauw kijken' in hun toelatingsbeleid?¹²¹ Hoewel lidstaten hun beleid slechts kunnen aanpassen binnen de kaders van ondertekende internationale verdragen, is er de mogelijkheid de mazen van de wet op te zoeken en zoveel mogelijk restricties door te voeren op nationaal niveau. Dit levert echter het volgende dilemma op.

Hoe restrictiever het Nederlandse beleid is, hoe waarschijnlijker het is dat het aantal illegalen in het land toeneemt. Er zullen meer uitgeprocedeerde asielzoekers in de illegaliteit terecht komen en er zullen meer vluchtelingen zijn die direct de illegale route nemen. Daarnaast worden restricties in het ene land vaak opgevolgd door restricties in andere lidstaten, waardoor het algehele migratie- en asielbeleid in de lidstaten zeer restrictief wordt. Internationale verdragen bieden dan nauwelijks meer bescherming voor migranten en asielzoekers die er beschermd door zouden moeten worden.¹²² Hier ontstaat de tegenstelling

¹²⁰ Tweede Kamerdebat 29 november 2011, *JBZ-Raad* (2011).

¹²¹ *Idem*

¹²² WRR, *Nederland als immigratiesamenleving*, 88-89.

tussen veiligheid en mensenrechten. Waar een restrictief beleid als veiliger wordt gezien met betrekking tot de nationale verzorgingsstaat, criminaliteit en de nationale cultuur, gaat een restrictief beleid vaak in tegen de geest van mensenrechtenverdragen. Nederland wil beiden voorkomen, maar geen restricties toepassen op nationaal niveau betekent op dit moment een toename in het aantal asielzoekers en vluchtelingen dat de nationale grens oversteeft. Nederland probeert daarom controle uit te oefenen op de groep illegalen in het land door lokale instellingen te betrekken bij de uitvoering van het beleid en door via de EU regelgeving af te dwingen voor landen als Griekenland en Italië om de komst van nieuwe illegalen te voorkomen. Dit gaat niet altijd zonder problemen. Voor lokale instellingen is het bijvoorbeeld moeilijk om illegalen uit te sluiten van opvang en ‘de straat weer op te sturen’ ook al is dit nationaal beleid. Universeel geldende mensenrechten zijn immers hun uitgangspunt en zij willen niemand uitsluiten. Anderzijds blijft het voor de EU moeilijk beleid af te dwingen.¹²³ De tegenstelling tussen nationale controle en denationalisering blijkt hiermee moeilijk op te heffen.

Andere dilemma’s waar Nederland mee kampt en die volgen uit bovenstaande problematiek hebben onder andere betrekking op: de asielprocedure (snelheid of zorgvuldigheid), integratie (toegang tot de arbeidsmarkt of niet) en de verblijfsstatus van asielzoekers (tijdelijk of vast).¹²⁴ Hierbij zijn er steeds meer richtlijnen vanuit de EU van invloed op het beleid.

Nationale invloed op internationaal beleid

Hoewel Nederland de ruimte heeft om bepaalde richtlijnen zelf op te stellen, komen veel wetwijzigingen vanuit Europa. Zo is het Nederlandse Voorschrift Vreemdelingen 2000 (de eerder genoemde Vreemdelingenwet) al meer dan honderd keer gewijzigd in de afgelopen tien jaar. Een groot deel van deze wijzigingen werd geïnitieerd door de EU. Invloed uitoefenen op het Europese besluitvormingsproces is daarom een belangrijk middel geworden om de inhoud van nieuwe richtlijnen te beïnvloeden.¹²⁵ Nederland heeft een permanente vertegenwoordiging in Brussel en beïnvloed ook met de hulp van lobbyisten het Europese besluitvormingsproces.

Hoewel lidstaten door de Europese integratie enigszins inboeten aan macht, hebben ze ook verschillende instrumenten in handen om invloed uit te oefenen in Brussel. Sinds het Verdrag van Lissabon zijn dit bijvoorbeeld de gele en oranje kaart. Wanneer een nationaal parlement vindt dat voorgestelde Europese wetten niet in overeenstemming zijn met het principe van de subsidiariteit, kunnen lidstaten één van deze kaarten trekken. Wanneer deze actie gesteund wordt door voldoende stemmers, moet de Europese Commissie het

¹²³ Idem.

¹²⁴ WRR, *Nederland als immigratiesamenleving*, 88-91.

¹²⁵ Europees Migratienetwerk (EMN), *Beleidsverzicht 2011. Migratie en asiel in Nederland* (2012) 98-103.

wetsvoorstel heroverwegen.¹²⁶ Daarnaast is er het parlementair behandelvoorbehoud. Wanneer een bepaald onderwerp zo belangrijk is voor Nederland, kan er besproken worden dat er in Brussel geen besluiten worden genomen voordat er in de Tweede Kamer een specifiek debat over heeft plaatsgevonden.¹²⁷

Als EU-lidstaat kan Nederland een stempel drukken op het migratie- en asielbeleid door middel van nationaal beleid en door haar invloed in Europa te laten gelden. Dit laatste doet Nederland voornamelijk door in Brussel actief te pleiten voor een gemeenschappelijk beleid dat gericht is op bewaking van de buitengrenzen, een eerlijke verdeling van asielzoekers en een goede afstemming van beleid.¹²⁸ De reden hiervoor is overduidelijk. Hoewel het totale aantal asielaanvragen in de EU daalde in de afgelopen tien jaar, werden sommige lidstaten geconfronteerd met een onevenredig aantal asielaanvragen in vergelijking met andere lidstaten. In 2011 kregen tien lidstaten, waaronder Nederland, meer dan 90% van de asielaanvragen te verwerken.¹²⁹ Het EP stelde daarom dit jaar dat het cruciaal is om de ongelijkheden vast te stellen en dat de lidstaten met de meeste asielaanvragen steun vanuit de EU zouden moeten krijgen.¹³⁰ Minister Leers betreurt dit in het Tweede Kamerdebat van 29 november 2011. ‘We moeten in een situatie geraken waarin we één systeem hebben in Europa, waarin mensen asiel aanvragen in Europa en wij dan weten dat ze overal in Europa gelijk behandeld worden. Dan kunnen we hen ook op een goede manier over Europa verdelen, naar rato van inwonertal of wat dan ook.’¹³¹

Het is de vraag of bovengenoemde harmonisering mogelijk is zolang nationale verzorgingsstaten de belangrijke functie behouden die ze nu hebben. Volgens Geddes (2002) zijn ‘*national welfare states deeply entrenched at national level with organizational and conceptual boundaries that continue to distinguish EU member states welfare states*’.¹³² Met betrekking tot migratie en asiel kun je volgens Geddes spreken van een situatie van ‘incomplete integratie’. Vrij verkeer wordt immers supranationaal geregeld en beschermd, maar verzorgingsstaten en fiscale systemen staan vrijwel geheel onder nationale controle. Deze incomplete vorm van integratie zorgt voor veel problemen binnen het GEAS, aldus

¹²⁶ Europa-nu.nl, *Verdrag van Lissabon vergroot rol van nationale parlementen in Europa*, website: <http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvikpopjt8zm/vhcogh59fsmg> (2010).

¹²⁷ Tweede Kamer der Statengeneraal, *Het parlementair behandelvoorbehoud*, website: http://www.tweedekamer.nl/hoe_werkt_het/tweede_kamer_en_europa/parlement_rem/index.jsp.

¹²⁸ Tweede Kamerdebat 29 november 2011, *JBZ-Raad*.

¹²⁹ Europees Parlement, *Ontwerpresolutie over versterkte solidariteit binnen de EU op het gebied van asiel* (2012).

¹³⁰ Idem.

¹³¹ Tweede Kamerdebat 29 november 2011.

¹³² Geddes, Andrew, ‘The EU Migration Regime’s Effects on European Welfare States’, in: Sandra Lavenex and Emek M. Uçarer (ed.), *Migration and the Externalities of European Integration* (2002) 196.

Geddes.¹³³ Nederland sloot vanaf de jaren '80 de grenzen van de verzorgingsstaat bijvoorbeeld zoveel mogelijk af voor buitenstaanders: De weg naar legale arbeid werd afgesneden door geen sofinummers te verstrekken, het schijnhuwelijk werd tegengegaan, er kwam een koppelingwet die illegalen buiten de instituties van de verzorgingsstaat moest houden en werkgevers die illegalen in dienst hadden, werden bestraft.¹³⁴ Deze maatregelen maakten het land wellicht onaantrekkelijk voor nieuwkomers, maar wanneer iedere lidstaat zijn beleid op een dergelijke manier inricht, ontstaat een proces van *social dumping*. De 'incomplete integratie' waar Geddes over spreekt komt hierin tot uiting dat lidstaten uit angst voor *social dumping* hun nationale migratie- en asielbeleid steeds net restrictiever inrichten dan hun buurlanden.¹³⁵

Nederland in Tampere

Nederland maakte zich eind jaren '90 in Tampere sterk voor de verdere ontwikkeling van het GEAS. De redenen hiervoor kwamen al eerder aan de orde: een betere bewaking van de buitengrenzen, harmonisatie van beleid en een eerlijke verdeling van het aantal asielzoekers per lidstaat. In Tampere richtte Nederland zich voornamelijk op de eerlijke verdeling van asielzoekers. Op dit vlak had Nederland immers een duidelijk verhaal: Nederland raakte 'vol', zo verklaarde de Nederlandse delegatie aan iedereen die het wilde horen. Dat er in Tampere uiteindelijk ambitieuze doelstellingen werden ondertekend, werd door de Nederlandse delegatie ook beoordeeld als een min of meer nationaal succes. De Volkskrant vermeldde de reactie van de staatssecretarissen Dick Benschop van Buitenlandse Zaken en Job Cohen van Justitie na hun weekeinde in Tampere. Zij lieten er geen misverstanden over bestaan dat Nederland duidelijk gehoord was in de Finse stad:

'Benschop: "Job en ik hebben alle EU-lidstaten ons tienpuntenplan gegeven. Eind juli zijn we ermee naar Finland gegaan, de voorzitter."

Cohen: "Voor een groot deel is alles overgenomen."(...)

Benschop: "Engeland, Frankrijk en Spanje waren de potentiële remmers. Chirac liet aan Kok blijken open te staan voor onze voorstellen. Schröder heeft hij daarna gebeld. Die wilde uiteindelijk ook wel. In de marge van de top sprak Kok met Blair. Die stribbelde tegen. "Ik kan hier niet mee thuis komen."'" Kok heeft toen gezegd: "ik niet met minder.""¹³⁶

Nederland nam een overwinningsrol aan; als klein landje had ze haar doelen bereikt in een Europa van grote lidstaten. Zo leek het in ieder geval. Het Nederlandse 'puntenplan' had haar weerslag gehad op de conclusies van Tampere, maar Benschop noch Cohen doorzagen de werkelijke betekenis van de conclusies. Ze pleitten voor harmonisatie, maar

¹³³ Idem.

¹³⁴ WRR, *Nederland als immigratiesamenleving*, 62.

¹³⁵ Geddes, 'The EU Migration Regime's Effects on European Welfare States', 196-199.

¹³⁶ Hart, 't Jan, Lidy Nicolassen, 'Ach, je geeft elkaar even een knipoo', in: *Volkskrant* 23-10-1999.

daadwerkelijke harmonisatie van beleid zou lidstaten ook in tijden van crisis binden aan de gemeenschappelijke normen, iets waar de grotere lidstaten op tegen waren. Daarnaast leverde een verdeling van het aantal asielzoekers niet per definitie minder asielzoekers in Nederland op. De lidstaten zouden er eerst uit moeten komen wat de regels zouden worden met betrekking tot lastenverdeling en de bewaking van de buitengrenzen, beiden uiterst gevoelige thema's. Benschop en Cohen kregen de harmonisatie waar ze voor pleitten, maar in de vorm van een intentieverklaring van de Raad. Een mooie verklaring, maar de wet- en regelgeving omtrent migratie en asiel zou ook in het vervolg onderhavig blijven aan de politieke en economische situatie in Europa.

Dat Nederland met het GEAS een oplossing zocht voor de binnenlandse migratie- en asielproblematiek blijkt uit Tweede Kamerdebatten uit die tijd. Toen de heer Wijn (CDA) tijdens een Tweede Kamerdebat van 28 oktober 1999 stelde dat iemand die geen verdragsvluchteling is logischerwijs naar het land gaat waar hij betere rechten toegewezen krijgt (bijvoorbeeld Nederland), antwoordde staatssecretaris Cohen: 'Dat is een van de belangrijke redenen waarom Nederland ervoor is dat er een gemeenschappelijk Europees beleid wordt gevoerd'.¹³⁷ Minister president Kok stelde tijdens hetzelfde debat dat een verdeling van het aantal migranten over Europa voor Nederland prioriteit had. Volgens Kok moest die verdeling echter stapsgewijs bereikt worden en daarom had de Nederlandse delegatie zich in Tampere ingezet op aspecten als 'minimumnormen, de totstandkoming van een gemeenschappelijke asielprocedure en een geïntegreerde aanpak van de gehele asiel- en migratieketen'.¹³⁸ Het GEAS werd zo voor de Nederlandse overheid een middel om de nationale grenzen te beschermen tegen grote aantallen migranten. Dit werd gezien als een logisch gevolg van de situatie waarbij Nederland een groot deel van het aantal Europese asielaanvragen voor haar rekening nam.

Omdat de Europese samenwerking op het gebied van migratie- en asiel na Tampere bleef bij een intentieverklaring, behielden lidstaten over het algemeen hun eigen restrictieve beleid dat vaak weinig effectief was. Nationaal zorgde een dergelijk beleid voor meer illegalen, op Europees niveau zadelde restrictief beleid andere lidstaten op met migratiestromen en internationaal maakte het de mensenrechtensituatie schrijnender. Hoewel deze negatieve effecten van restrictief beleid momenteel door veel lidstaten worden erkend, is er nog een lange weg te gaan gezien de onderlinge verschillen en de huidige crisis. Crisis maakt overheden immers beschermend, afwachtend en terughoudend ten opzichte van migratie en asiel. Dit terwijl het proces van de toenemende nationale restricties eerst zou

¹³⁷ Tweede Kamerdebat 28 oktober 1999, *De Europese Top te Tampere* (1999).

¹³⁸ Idem.

moeten stoppen voor er gewerkt kan worden aan een nieuw, Europees en constructief migratie- en asielbeleid.

Nationaal vs. Europees beleid

Ook sinds Tampere komt het er dus in principe op neer dat nationale lidstaten een eigen beleid formuleren en Brussel hierop ‘toezicht houdt’. De Europese Commissie bekommert zich om het buitengrenzenbeleid en formuleert minimumeisen voor het nationale migratie- en asielbeleid, maar is niet in staat in een oplossing voor het migratie- en asielvraagstuk te voorzien. De restrictieve nationale asielstelsels lijken nog de beste en makkelijkste oplossing voor de korte termijn. Hiermee zijn de verzorgingsstaten en de interne markt voorlopig immers ‘beschermd’ en de lidstaten tevreden. De ironie hiervan is dat Brussel zichzelf hiermee buitenspel zet als vormgever van het GEAS. Terwijl de Europese Commissie enerzijds pleit voor harmonisatie, is ze anderzijds gebaat bij restrictieve nationale stelsels die Europa ‘impopulair’ maken bij asielzoekers en migranten. Deze situatie ontlokte de WRR in 2001 de uitspraak dat ‘het EU-regime voor immigratie en asiel van buiten de Unie er in essentie op is gericht om de capaciteit van de lidstaten om migranten te weren, te vergroten en effectiever te maken. De soevereine taak van de grenscontrole mag dan geïnternationaliseerd zijn, maar is tevens naar wens van de lidstaten omgevormd in de logica van een fort Europa.’¹³⁹

Hoewel de WRR spreekt over een zelfstandig opererend EU-regime voor immigratie en asiel, zijn het dus de lidstaten die hierin veelal het laatste woord hebben. En de wensen van de lidstaten worden meestal gevormd door zaken als economische zekerheid, veiligheid en behoud van eigen cultuur. Politici vertegenwoordigen immers hun bevolking, en de bevolking van de lidstaten kent zelden de complexiteit van het migratie- en asielvraagstuk en maakt zich bezorgd om de nationale economie, werkgelegenheid en veiligheid. Politici als Geert Wilders spelen in Nederland met succes in op dergelijke ontwikkelingen.

Zoals blijkt uit het voorgaande, komt de grootste druk voor een menswaardig en rechtvaardig asielbeleid niet uit Brussel. Uit voorgaande hoofdstukken bleek wel dat Europese normen zelden nieuwe restricties verhinderen.¹⁴⁰ Integendeel, in 2009 zette Italië een zeer restrictief nationaal migratie- en asielbeleid in, op basis van Europese overeenkomsten.¹⁴¹ Dit beleid, maar ook eerdere restricties die Italië doorvoerde, is door veel Europese leiders en instanties veroordeeld, maar schijn bedriegt. Europa-breed heerst er overeenstemming over het idee dat illegalen geweerd moeten worden. Ze stellen lidstaten

¹³⁹ Broeders, Dennis, ‘Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen’, 133.

¹⁴⁰ Idem.

¹⁴¹ Idem.

immers voor moeilijke dilemma's en maken lidstaten sceptisch ten opzichte van Europese integratie en de daarbij horende harmonisering van beleid. Het Italiaanse beleid is precies wat de Europese lidstaten willen: een strenge selectie aan de poort. In de *Trouw* van 12 augustus 2003 wordt dit door Wouter Bax mooi verwoord: 'Bij gebrek aan eenduidig EU-beleid heeft elk land zo zijn paardenmiddelen. Daarom doet Italië concrete voorstellen, en wat daarvan ook gevonden mag worden, die bijten niet met dat wat de EU al heel lang vindt: illegalen moeten weg, en snel. Dat is volgens velen hard en volgens sommigen onmenselijk, maar het is niet typisch Italiaans.'¹⁴²

Eigenlijk is de belangrijkste, en enige 'autoriteit' die lidstaten probeert te dwingen tot een menswaardig en rechtvaardig migratie- en asielbeleid, het internationale mensenrechtenregime. Dit regime kent echter geen mechanismes om nationale overheden te dwingen tot het wijzigen van beleid.¹⁴³

Ook Nederland voert bij tijden strenge restricties door in het migratie- en asielbeleid. Enkele voorbeelden hiervan staan eerder in dit hoofdstuk. Er is echter een groot verschil tussen een streng beleid in West-Europa en een streng beleid in Zuid-Europa. Waar striktheid in Italië voorkomt dat legale en illegale migranten Europa verder in kunnen trekken, betekent striktheid in Nederland vaak dat migranten juist uitwijken naar andere landen. Nederland gaat vooral vaak 'te ver' wanneer het gaat om gezinshereniging. Zo wilde de Nederlandse regering vorig jaar de Europese richtlijn met betrekking tot gezinshereniging aanscherpen, maar kreeg het land hierbij geen steun uit Europa.¹⁴⁴ De 'Permanente Commissie van Deskundigen in internationaal vreemdelingen-, vluchtelingen- en strafrecht', ook wel de Commissie Meijers genoemd, doet regelmatig onderzoek naar het Nederlandse migratie- en asielbeleid in verhouding tot nationaal en Europees recht.¹⁴⁵ Deze commissie concludeerde in 1993 al dat Nederland wijzigingen doorvoerde die vooral leken op 'een verzameling opties om het gezinsherenigingbeleid te kunnen voeren op het meest restrictieve niveau'.¹⁴⁶

Op het punt van gezinshereniging verhindert Brussel dus meer restricties door Nederland. In de afgelopen veertig jaar is het Nederlandse migratie- en asielbeleid echter omgeslagen van een beleid dat in eerste instantie verwelkomde, vervolgens tolereerde en momenteel uitsluit en deporteert.¹⁴⁷ Brussel heeft dit proces verhinderd noch gestopt, maar

¹⁴² Bax, Wouter, 'Italië boosdoener als boodschapper hard asielbeleid', in: *Trouw* 12-08-2003.

¹⁴³ Broeders, 'Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen', 134.

¹⁴⁴ Deira, Shari, 'Aanscherping Europese regels gezinshereniging lastig', in: *Elsevier* 25 januari 2012 (2012), Europa-nu.nl, *Nederland en de Commissie botsen over gezinshereniging*, website: http://www.europa-nu.nl/id/vipndoze46wz/nederland_en_de_commissie_botsen_over (2012).

¹⁴⁵ Brouwer, Mr. E.R., 'Waakhond van de rechtsstaat. De rol van de Commissie Meijers in het Europees straf- en migratierecht', in: *Advocatenblad* 4 (1998) 181.

¹⁴⁶ Idem, 182.

¹⁴⁷ Engbersen, Godfried, 'The unanticipated consequences of panopticon Europe', in: Guiraudon and Joppke, *Controlling a new migration world* (2001) 241.

was hier ook nauwelijks toe in staat. De toename van controle gebeurde steeds tegelijkertijd met een toename van de globalisering, die deze controle direct weer ondermijnde. Zoals uit hoofdstuk 2 al bleek zorgt globalisering immers voor een toename van migratiestromen. Deze migrantenstromen zijn moeilijk te controleren. Migrantten zoeken vaak de mazen in de controlemechanismen en omzeilen deze controles onder andere via migrantennetwerken.¹⁴⁸

Gevolgen voor (illegale) migratie

Omdat Europa er niet toe in staat is migratiestromen te voorkomen, blijven aanzienlijke groepen migranten zich vestigen in Europa. Legale migratie is inmiddels gebonden aan een grote hoeveelheid wetten en regels. Veel migranten nemen daarom hun toevlucht tot de illegaliteit en zo blijven grote groepen ongedocumenteerde, illegale migranten zich vestigen in Europa. Ze gebruiken verschillende strategieën om zich hier een permanente plaats te veroveren. Hieronder vallen bijvoorbeeld ook het (schijn)huwelijk en het mobiliseren van een migrantennetwerk.¹⁴⁹ Nationale regeringen proberen deze strategieën zoveel mogelijk te beïnvloeden om illegaliteit tegen te gaan. Ze doen dit onder andere door strikte regels omtrent huwelijk en toeristenvisa. Daarnaast is bijvoorbeeld DNA-controle toegestaan wanneer gezinshereniging als reden voor de asielaanvraag wordt vermeld en er geen papieren zijn. Ook Nederland maakt hier gebruik van.¹⁵⁰

Met Massey kunnen we wel concluderen dat het verminderen van de push- en pullfactoren in de afgelopen jaren weinig heeft bijgedragen aan een totale vermindering van het aantal migranten. Vooral de illegale migratie blijkt moeilijk te controleren en reguleren, hoewel lidstaten dit zeker proberen. Niet meer via bewaking aan de fysieke grens, maar veel meer door bewaking van publieke instituties en de arbeidsmarkt door middel van geavanceerde identificatie. Er is een ‘panopticon Europe’¹⁵¹ ontstaan, aldus Engbersen (2001). Nederland heeft daarin geaccepteerd dat migranten de fysieke grenzen toch wel oversteken, maar bewaakt nu de verzorgingsstaat om kosten te voorkomen.¹⁵² Zonder hiermee resultaten te boeken. Volgens Engbersen heeft deze bewaking van de verzorgingsstaat zelfs voornamelijk negatieve effecten: Migrantten raken minder bereid nieuwelingen te helpen, worden bang om kenbaar te maken dat ze illegaal zijn (en durven hierdoor bijvoorbeeld geen medische hulp te zoeken) en geraken makkelijker in de criminaliteit.¹⁵³

¹⁴⁸ Morawska, Ewa, ‘Gappy immigration controls, resourceful migrants and pendel communities’, in: Guiraudon and Joppke, *Controlling a new migration world* (2001) 173,180.

¹⁴⁹ Engbersen, ‘The unanticipated consequences of panopticon Europe’, 222,224.

¹⁵⁰ Idem, 242.

¹⁵¹ Engbersen verwijst hierbij naar het gevangenisontwerp van Jeremy Bentham, waarbij cellen in een cirkel rondom een centrale ruimte zijn gebouwd en gevangenen dus doorlopend in de gaten gehouden kunnen worden.

¹⁵² Idem.

¹⁵³ Idem, 243-244.

Conclusie

In de afgelopen zestig jaar is het Nederlandse migratie- en asielbeleid radicaal veranderd. Waar Nederland na WOII actief gastarbeiders wierf over de grens, worden arbeidsmigranten nu vooraf nauwkeurig geselecteerd op hun nut voor de Nederlandse samenleving. Een belangrijke oorzaak voor deze verandering is de Europese integratie die na WOII in gang werd gezet. Door de nauwe samenwerking tussen de lidstaten en de totstandkoming van de Europese interne markt vervaagden de grenzen en in de jaren '70 werd duidelijk dat de Europese 'grenzenloosheid' niet alleen maar positieve effecten had. De Europese eenwording en de welvaart in veel lidstaten trok veel migranten en asielzoekers die de lidstaten, zeker in tijden van crisis, niet wilden of konden herbergen. Gedurende economische crises werden nationale asielstelsels daarom beduidend restrictiever gemaakt, migranten en asielzoekers werden hooguit nog getolereerd. De werkelijke omslag in het migratie- en asielbeleid kwam na de ondertekening van de akkoorden van Schengen. Het geheel wegvallen van de interne grenzen motiveerde de lidstaten tot het inzetten van een restrictief beleid dat een groot deel van de migranten en asielzoekers uitsloot van een verblijfsvergunning in Europa.

Tot op de dag van vandaag worden er extra restricties doorgevoerd in het Nederlandse migratie- en asielbeleid, uit angst dat migranten de bestaande welvaart aantasten. Hoewel er ten tijde van Tampere in 1999 een omslag leek te komen richting ruimere en menswaardigere asielstelsels in de EU, is er in werkelijkheid weinig veranderd. De Nederlandse overheid dacht in Tampere een oplossing te hebben gevonden voor de nationale migratie- en asielproblematiek door een centrale Europese aanpak voor te stellen. Het resultaat was echter een nieuw probleem. Hoe konden immers zaken als het toelatingsbeleid, lastenverdeling, opvangregelingen en een effectief buitengrenzenbeleid worden geharmoniseerd terwijl iedere lidstaat haar eigen aanpak wilde behouden? Daarbij kende iedere lidstaat zijn eigen problematiek en was de situatie aan de buitengrenzen heel anders dan de situatie in West en Midden Europa. De intentie tot samenwerking werd in Tampere op papier gezet, maar van daadwerkelijke harmonisatie is tot op heden nog geen sprake.

Oorzaak en aanpak van het migratie- en asielvraagstuk

In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat migranten en asielzoekers zich moeilijk laten tegenhouden door restrictieve asielstelsels. Het aantal asielzoekers dat per jaar de Europese buitengrenzen oversteekt is nauwelijks afgenomen, terwijl het aantal verblijfsvergunningen dat uitgereikt wordt wel minder wordt. Migrantengroepen belanden steeds vaker in de illegaliteit en krijgen geen toegang tot sociale voorzieningen die voor Europese burgers gewoon zijn

geworden. Juist dit feit weerspreekt de theorie dat de Europese welvaart aan de basis ligt van het migratie- en asielvraagstuk. Hoewel deze neoklassieke theorie jarenlang de basis vormde voor het migratie- en asielbeleid, is deze theorie, die de oorzaak van migratie zoekt in hoge pushfactoren (zoals armoede en werkloosheid) en hoge pullfactoren (welvaart en werkgelegenheid), niet meer toereikend om de huidige problematiek te verklaren. Globalisering en wereldwijde economische ontwikkeling zijn achterliggende oorzaken voor migratie en dit zijn geen ontwikkelingen die Europese lidstaten stop willen zetten. In plaats van migratie tegen te houden op basis van de achterhaalde neoklassieke theorie, zou de EU er beter aan doen migratie te accepteren en te reguleren door nauwe samenwerking tussen de lidstaten te bevorderen en bindende richtlijnen uit te vaardigen met betrekking tot de opvang van migranten en asielzoekers en hun spreiding over Europa.

Om van acceptatie en regulatie de nieuwe norm te maken in Europa is overeenstemming tussen de lidstaten nodig, Europa blijft immers een samenwerkingsverband tussen de Europese lidstaten. De lidstaten verschillen onderling echter zeer van mening over hoe het vraagstuk van migratie en asiel aangepakt zou moeten worden. Veel lidstaten, waaronder Nederland, blijven zich onverminderd richten op het verminderen van de push- en pullfactoren en dit is Europa-breed nog steeds de tendens. Een geïsoleerde actie van een lidstaat om het migratie- en asielbeleid te verruimen zou immers zorgen voor een toename van het aantal asielaanvragen in dat land en dit wil elke lidstaat vermijden omwille van economische, culturele en veiligheidsoverwegingen. Restrictieve nationale asielstelsels blijven daarom de norm en lidstaten geven op dit gebied in de praktijk weinig bevoegdheden over aan Brussel.

Europees perspectief

Gelijktijdig met de totstandkoming van het GEAS hebben de asielstelsels in de EU zich kunnen ontwikkelen in een restrictieve richting. Dit geldt ook voor het Nederlandse migratie- en asielbeleid. Hoewel het GEAS in eerste instantie de restricties in de nationale stelsels stop wilde zetten, bood het uiteindelijk zelfs handvaten voor verschillende restrictieve maatregelen. De vraag die hierbij rijst, en die tevens de hoofdvraag was van deze scriptie, is: *In hoeverre is het restrictieve Nederlandse migratie- en asielbeleid een gevolg van de totstandkoming van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel?*

Op het gebied van migratie en asiel zijn er enkele belangrijke stappen gezet die de Europese samenwerking moesten versterken. Met het verdrag van Amsterdam in 1997 werd het migratie- en asielbeleid zelfs ondergebracht bij de eerste, supranationale pijler van de EU. Hoewel dit voor de lidstaten op papier een belangrijke concessie aan Brussel was, behielden de lidstaten veel zeggenschap over hun nationale migratie- en asielbeleid. Het supranationale

karakter van de besluitvorming werd eigenlijk vooral gebruikt om lidstaten aan de buitengrenzen van Europa te dwingen een restrictief toelatingsbeleid door te voeren. Hierdoor zouden immers alle lidstaten beter beschermd zijn tegen omvangrijke migratiestromen. Het GEAS bleef hierdoor beperkt tot een groot aantal niet-bindende verdragen en enkele basisnormen met betrekking tot migratie en asiel. Met deze minimale basisnormen werd uiteindelijk vooral bereikt dat lidstaten hun stelsels naar beneden bijstelden. De conclusies van de Raad in Tampere onderscheidden zich dan ook in veel mindere mate van de eerdere aanpak dan Nederlandse politici destijds suggereerden. Er werd besloten minder te focussen op het verminderen van de pullfactoren, wat immers tegen het zere been van mensenrechtenorganisaties was en wat steeds meer aanpassingen in gesloten verdragen vereiste. Maar in plaats daarvan kwam het verminderen van de pushfactoren centraal te staan door het migratie- en asielbeleid te externaliseren en te focussen op opvang en ontwikkeling in landen buiten de EU. Dit was een enigszins nieuwe aanpak, maar deze aanpak had dezelfde theoretische benadering waarvan eerder geconcludeerd werd dat ze niet toereikend was.

In Brussel hebben de nationale lidstaten de touwtjes nog stevig in handen, zo blijkt uit de ontwikkeling van het migratie- en asielbeleid. In economisch goede tijden hevelen lidstaten graag verantwoordelijkheden over naar Europese instanties, maar in economische of politieke crises eisen ze deze verantwoordelijkheid weer terug. Dit bleek al direct na Tampere, toen de lidstaten tegen gekwalificeerde meerderheidsstemming in de JBZ-Raad stemden. Het gevolg is dat er in Brussel zo veel mogelijk gemeenschappelijke normen geformuleerd worden waarmee iedere lidstaat akkoord gaat. Hierdoor ontstaat een migratie- en asielbeleid van ‘de kleinste gemene deler’ waarbij de Europese norm de regel weerspiegelt die zo minimaal is, dat iedere lidstaat eraan voldoet. Lidstaten formuleren zo allereerst zelf een restrictief migratie- en asielbeleid, maar passen dit aan wanneer het beleid van buurlanden strikter blijkt te zijn. De EU en haar lidstaten wentelen hun verantwoordelijkheden op deze manier af op lidstaten aan de buitengrens, zoals Italië en Griekenland, die deze verantwoordelijkheid niet aan kunnen. Daadwerkelijke harmonisatie en een GEAS waar iedere lidstaat zich verantwoordelijk voor voelt, lijken nog ver weg.

Nederlands perspectief

Hoewel Nederland vaak een voortrekkersrol heeft vervuld in het proces van Europese integratie, ook op het gebied van migratie en asiel, laat het land zich moeilijk sturen vanuit Brussel. Ook in Nederland wordt er al jarenlang beleid gevormd op basis van de neoklassieke theorie en dit heeft geresulteerd in een voor buitenstaanders goed afgeschermd verzorgingsstaat. Juist de goede sociale voorzieningen maken Nederland immers tot een aantrekkelijk vestigingsland voor migranten en asielzoekers. Door asielzoekers uit te sluiten

van de nationale verzorgingsstaat wil Nederland voorkomen dat migranten ervoor kiezen naar Nederland te komen. Anderzijds wil de Nederlandse overheid graag tot een werkend GEAS komen, voornamelijk vanwege de eerder genoemde beveiliging van de buitengrenzen en een eerlijke lastenverdeling. Voor Nederland als lidstaat van de EU spelen er drie belangrijke dilemma's die het huidige beleid enigszins verklaren:

Allereerst zoekt de Nederlandse overheid de balans tussen nationale controle en denationalisering van beleid. Nederland geeft graag zeggenschap aan Brussel wanneer migrantenstromen hiermee gestopt kunnen worden. Als dit echter betekent dat Nederland hierdoor meer migranten op moet vangen dan ze wenst, wil Nederland hier de laatste beslissing over kunnen nemen. In tijden van crisis wil iedere lidstaat immers de mogelijkheid hebben striktere regels door te voeren ter bescherming van de verzorgingsstaat.

Ten tweede bevindt Nederland zich tussen het belang van de Europese interne markt en het handhaven en controleren van de nationale grenzen. Waar Nederland veel profijt heeft van de interne markt en deze graag wil behouden en zelfs uitbreiden, blijkt dit vaak ten koste te gaan van de nationale zeggenschap over het grensbeleid. Deze beide belangen blijken moeilijk naast elkaar te kunnen bestaan en het komt er in principe op neer dat de controle op wie Nederland binnenkomt, ten bate van de interne markt uit handen gegeven moet worden.

Ten derde speelt het dilemma tussen veiligheid en mensenrechten. Sinds de grenzen binnen de EU zijn opengesteld, kunnen controle en regulering van migratie en asiel slechts plaatsvinden in samenwerking met andere lidstaten. Omdat lidstaten bang zijn dat hun land naar verhouding teveel migranten en asielzoekers moet opvangen, wordt er veel geschermd met de term veiligheid. Open grenzen zouden zorgen voor veel criminaliteit. Dit argument stelt lidstaten in staat de nationale wetten aan te passen ten koste van mensenrechtenverdragen, omdat de veiligheid van hun burgers op de eerste plaats staat.

Bovengenoemde tegenstellingen zorgen ervoor dat het GEAS zich niet verder kan ontwikkelen. Lidstaten balanceren tussen verschillende waarden en belangen en durven controle niet uit handen te geven, bang dat de nationale economie en sociale zekerheid hieronder zullen lijden. Uiteindelijk ontstaat er dan de huidige impasse waarbij voor ieder probleem een oplossing wordt gezocht in het verscherpen van huidige nationale en internationale regels. Het doorvoeren van dergelijke restricties is echter geen aanpak van het migratie- en asielvraagstuk. Ten eerste daalt het aantal migranten en asielzoekers weinig, ten tweede zijn de buitengrenzen van de EU niet geheel te controleren en ten derde zorgt een restrictief beleid voor een toename van het aantal illegalen dat uiteindelijk vaak leidt tot meer criminaliteit en onzekerheid voor de toekomst. Een *'panopticon Europe'* waarin de fysieke grenzen open zijn maar de verzorgingsstaten dicht, is tevens niet in lijn met de waarden die Europa uit wil dragen. De EU zou een veilige haven zijn voor de mensen binnen haar

grenzen, maar maakt het nu mogelijk dat Nederland haar illegalen vastzet en vervolgens op straat laat belanden wanneer ze niet naar hun land van herkomst willen of kunnen.

Europees versus nationaal migratie- en asielbeleid

Europese lidstaten proberen zowel op Europees als op nationaal niveau het aantal migranten en asielzoekers zoveel mogelijk te beperken. De dominante beleidsstrategie is hierbij nog altijd het verminderen van push- en pullfactoren, aangezien het GEAS met een duidelijke lastenverdeling nog niet van de grond komt. Nationale lidstaten proberen hun land relatief onaantrekkelijk te maken voor migranten en asielzoekers en Europa probeert de verantwoordelijkheid voor migranten en asielzoekers op landen van herkomst en doorreis af te schuiven. Restricties zorgen echter voor veel nieuwe vraagstukken met betrekking tot opvang, uitzetting en illegaliteit. Het GEAS zou deze vraagstukken aanpakken, zo dacht de Nederlandse regering in 1999. Geen restrictiever asielstelsel door de totstandkoming van het GEAS dus, maar het GEAS als aanvulling op een restrictief nationaal migratie- en asielbeleid. De lidstaten gaven de JBZ-Raad vervolgens echter onvoldoende bevoegdheid om daadwerkelijk veranderingen door te voeren en omdat slechts aanvullend beleid de problemen niet oploste, kwam het erop neer dat het GEAS de restrictieve nationale asielstelsels ondersteunde. In die zin heeft het GEAS het nationale migratie- en asielbeleid inderdaad restrictiever gemaakt, door op Europees niveau niet tegen nationale restricties in te gaan maar deze juist te ondersteunen.

De toekomst van het migratie- en asielbeleid

Wat betekent dit voor de toekomst van het Europese en het Nederlandse migratie- en asielbeleid? Op dit moment wordt er onvoldoende rekening gehouden met de vergrijzing die in een groot deel van de EU, en zeker ook in Nederland, plaatsvindt. Het is zoals Kumin in de inleiding van deze scriptie stelt: We moeten migratie aanvaarden¹⁵⁴. Migratie kan niet gestopt worden door een Europa-breed restrictief toelatingsbeleid, dat is in de afgelopen jaren gebleken. Daarbij zijn zowel laag- als hoogopgeleide migranten in de toekomst nodig om de gevolgen van de vergrijzing enigszins op te heffen. De economische crises van de afgelopen jaren zijn niet het gevolg van een te soepel toelatingsbeleid, maar de beeldvorming rondom migranten en asielzoekers maakt hen wel het eerst tot slachtoffer. Het is gemakkelijk om migranten en asielzoekers aan te wijzen als oorzaak van werkloosheid en economische malaise, zij vormen immers een kwetsbare doelgroep. Een politieke partij als de PVV maakt hier dankbaar gebruik van. De angst van regeringen en burgers met betrekking tot migratie en

¹⁵⁴ Put, Gonnie, 'Interview met Judith Kumin' (2007).

asiel is hierdoor echter disproportioneel groot geworden en met angst als basis is het moeilijk om constructief beleid te vormen.

Volgend uit bovenstaande conclusies zijn er drie mogelijke scenario's voor de toekomst: De Europese lidstaten kunnen ervoor kiezen het migratie- en asielbeleid nationaal aan te pakken, oftewel: ieder voor zich. Angst is hierbij de leidraad voor beleidsvorming en lidstaten zullen hun nationale grenzen in toenemende mate ontoegankelijk maken. Dit kan alleen maar ten koste gaan van de Europese interne markt, die immers gebaseerd is op de openheid van de Europese grenzen.

Een tweede scenario is het voortbestaan van de huidige situatie, waarbij het probleem van illegaliteit en mensenrechten steeds groter zal worden en waarbij lidstaten in hun angst voor een toenemend aantal migranten en asielzoekers de eerste optie gevaarlijk dicht zullen naderen. De verhoudingen binnen de EU, en daardoor ook de interne markt, staan hierbij op het spel aangezien de basis voor deze manier van beleidsvorming wordt gevormd door wantrouwen ten opzichte van het beleid van andere lidstaten en ten opzichte van het Europese beleid met betrekking tot de buitengrenzen.

Het derde en laatste scenario is het scenario waarbij lidstaten daadwerkelijk de stap zetten richting meer supranationale beleidsvorming op het gebied van migratie en asiel. De misvatting hierbij is dat vervolgens al het beleid omtrent migratie- en asiel op supranationaal niveau gevormd wordt en dat dit het begin betekent van een federaal Europa. Dit is niet het geval, de EU is een samenwerkingsverband en beleid dat vanuit dit samenwerkingsverband gemaakt wordt is onvermijdelijk deels supranationaal, deels intergouvernementeel. Op basis van het subsidiariteitsbeginsel van de EU wordt er zoveel mogelijk nationaal of intergouvernementeel geregeld. Migratie en asiel is echter een thema dat zo nauw samenhangt met het voortbestaan van de interne markt, dat bindende richtlijnen vanuit Europa noodzakelijk zijn om het voortbestaan van de interne markt te kunnen garanderen. Migratie zal als een vanzelfsprekend onderdeel van de jaarlijkse bevolkingsaanwas gezien moeten worden en hoewel er hierdoor wellicht meer migranten in Europa opgevangen moeten worden, kan een juiste verdeling ervoor zorgen dat geen enkele lidstaat boven draagkracht asiel hoeft te verstrekken. Alleen op deze manier kan er iets gedaan worden aan de groeiende problematiek van illegaliteit en de negatieve beeldvorming die hierdoor ontstaat over migranten en asielzoekers en op de langere termijn over de Europese integratie die hun komst mogelijk maakt.

Het laatstgenoemde scenario is het enige scenario waarbij het proces van Europese samenwerking succesvol kan blijven en waarbij tegelijkertijd de problemen rondom mensenrechten en illegaliteit aangepakt worden. De strafbaarheid van illegaliteit zorgt in

Nederland voor volle opvangcentra en er komt in toenemende mate kritiek op het Nederlandse beleid. Asielzoekers verblijven soms jaren in opvangcentra als blijkt dat hun land van herkomst hen niet (meer) verwelkomt. Veel migranten en asielzoekers belanden hierdoor na hun uitzetting op straat, een onhoudbare situatie als het aantal illegalen toe gaat nemen. Illegalen kunnen dan niet ‘profiteren’ van de Nederlandse verzorgingsstaat, andersom geldt ook dat ze zo niets voor de Nederlandse samenleving kunnen betekenen. Ze mogen hier immers niet werken of studeren.

De balans na vijftien jaar ontwikkeling van Europees migratie- en asielbeleid levert zo geen positief beeld op. De asielstelsels van de Europese lidstaten zijn er niet op vooruit gegaan wat betreft helderheid en menswaardigheid en de problematiek wordt steeds complexer. Er zijn echter veel Europese regels die, hoewel momenteel niet bindend, wel meewerken aan een constructief en menswaardig migratie- en asielbeleid. Hierbij kunnen we denken aan de regels voor onder andere opvang en uitzetting, hoewel deze nu veelal de ‘kleinste gemene deler’ weerspiegelen. Deze regels kunnen uitgebreid worden naar een ‘grootste gemene deler’ wanneer lidstaten accepteren dat migratie niet af zal nemen door striktere regels aan de grens van de (verzorgings)staat. Het is echter de vraag of Europese lidstaten bereid zijn het risico te nemen de wedloop om het meest strikte asielstelsel stop te zetten en om, met de nodige risico’s, de EU het noodzakelijke mandaat te geven met bindende regelgeving oplossingen te creëren voor het huidige probleem van migratie, asiel en illegaliteit.

Bibliografie

Literatuur

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Migratie en Ontwikkelingssamenwerking: de samenhang tussen twee beleidsterreinen*, AIV-Advies 43 (2005).

Bigo, Didier, 'Immigration controls and free movement in Europe', in: *International Review of the Red Cross* 91, 875 (2009) 597-592.

Boswell, Christina, 'European Values and the Asylum Crisis', in: *International Affairs* 76,3 (2000) 537-557.

Broeders, Dennis, 'Immigratie- en integratieregimes in vier Europese landen', *WRR werkdocument* 125 (2001).

Brouwer, Mr. E.R., 'Waakhond van de rechtsstaat. De rol van de Commissie Meijers in het Europees straf- en migratierecht', in: *Advocatenblad* 4 (1998) 181-186.

Dijck, Dominique van, *Het asielbeleid van de Europese Unie: een veiligheidskwestie?* PSW Papers 2005/1 (2005).

Doomernik, Jeroen, Rinus Penninx and Hans van Amersfoort, *A migration policy for the future. Possibilities and limitations*. Migration Policy Group (1997).

Engbersen, Gottfried, 'The unanticipated consequences of panopticon Europe', in: Guiraudon and Joppke, *Controlling a new migration world* (2001) 222-246.

Geddes, Andrew, 'The EU Migration Regime's Effects on European Welfare States', in: Sandra Lavenex and Emek M. Uçarer (ed.), *Migration and the Externalities of European Integration* (2002) 195-207.

Guiraudon, Virginie, 'De-nationalizing control: analysing state responses to constraints on migration control', in: Guiraudon and Joppke, *Controlling a new migration world* (2001) 31-64.

Jennissen, R.P.W., *De Nederlandse migratiekaart 2011. Achtergronden en ontwikkelingen van verschillende internationale migratietypen*. WODC 299 (2001).

Juss, Satvinder S., 'The Decline and Decay of European Refugee Policy', in: *Oxford Journal of Legal Studies*, 25,4 (2005).

Klaauw, Johannes van der, 'European Asylum Policy and the Global Protection Regime: Challenges for UNHCR', in: Sandra Lavenex and Emek M. Uçarer (ed.), *Migration and the Externalities of European Integration* (2002) 33-53.

Lavenex, Sandra, 'The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies', in: *Journal of Common Market Studies* 39,5 (2001).

Massey, Douglas S., Kristin E. Espinosa, 'What's driving Mexico-U.S. Migration? A theoretical, empirical, and policy analysis'. In: *American Journal of Sociology*, 102,4 (1997).

Massey, Douglas S., *Patterns and Processes of International Migration in the 21st Century*, Paper ter voorbereiding op de conferentie over Afrikaanse Migratie in Vergelijkend Perspectief, Johannesburg (2003).

Morawska, Ewa, ‘Gappy immigration controls, resourceful migrants and pendel communities’, in: Guiraudon and Joppke, *Controlling a new migration world* (2001) 173-199.

Put, Gonnie, ‘Interview met Judith Kumin, benelux-vertegenwoordiger van de UNHCR’, in: *Vluchtelingenwerk Vlaanderen*, 4 (2007).

Selm, Joanne van, ‘Immigration and Asylum of Foreign Policy’, in: Sandra Lavenex and Emek M. Uçarer (ed.), *Migration and the Externalities of European Integration* (2002) 143-160.

Sterkx, Steven, ‘The comprehensive approach off balance: externalisation of EU asylum and migration policy’, *PSW Papers* 4 (2004).

Sterkx, Steven, ‘The external dimension of EU asylum and migration policy: Expanding fortress Europe?’, in: Jan Orbie (ed.), *Europe’s Global Role. External Policies of the European Union* (2008).

Wallace, Helen, William Wallace, Mark A. Pollack, *Policy-making in the European Union* (2005).

WRR, *Nederland als immigratiesamenleving*, rapporten aan de regering 60 (2001).

Primaire bronnen

Austrian presidency of the European Union, *Strategy paper on immigration and asylum policy* (1998).

Council of the European Union, *European Pact on Immigration and Asylum* (2008).

Council of the European Union, *Integrating border management*, strategy deliberations (2006).

Council of the European Union, *The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985* (2000).

ECRE, *Comments from the European Council on refugees and exiles on the European Commission Proposal to recast the Dublin Regulation* (2009).

ECRE, *European legal network on asylum report on the application of the Dublin II regulation in Europe* (maart 2006).

Eerste Kamer der Staten Generaal, *Vreemdelingenwet 2000* (2000).

European Commission, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – The Hague Programme: Ten priorities for the next five years* (2005).

Europees Parlement, *Analyse van de externe dimensie van het asiel- en immigratiebeleid van de EU – synthese en aanbevelingen voor het Europees Parlement*. (2006).

Europees Parlement, *Ontwerpresolutie over versterkte solidariteit binnen de EU op het gebied van asiel* (2012).

Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over een communautair immigratiebeleid* (2000)

Europese Commissie, *Resolutie over de mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement over immigratie- en asielbeleid* (1994).

Europese Raad van Tampere 15 en 16 oktober 1999, *Conclusies van het voorzitterschap* (1999).

Europese Raad, *Notitie inzake de beleidsconsequenties HLWG-actieplannen* (1999).

Europese Unie, *Verdrag van Amsterdam* (1997).

Frontex, *Annual Risk Analysis* (2012).

JBZ-Raad, *Gemeenschappelijk standpunt van 4 maart 1996 inzake de geharmoniseerde toepassing van de definitie van de term 'vluchteling' in artikel 1 van het Verdrag van Genève* (1996).

Tweede Kamerdebat 18 juni 1992, *De voortzetting van de behandeling van: het wetsvoorstel met betrekking tot het akkoord van Schengen* (1992).

Tweede Kamerdebat 28 oktober 1999, *De Europese Top te Tampere* (1999).

Tweede Kamerdebat 29 november 2011, *JBZ-Raad* (2011).

UNHCR, 'Mediterranean takes record as most deadly stretch of water for refugees and migrants in 2011', *briefing notes january 2012*, (2012).

Verenigde Naties, *Convention and protocol relating to the status of refugees* (Genève 1951).

Overige bronnen

'Europa stuurt asielzoeker eindeloos naar veilig land', in: *Trouw* 23-02-1995.

Bax, Wouter, 'Italië boosdoener als boodschapper hard asielbeleid', in: *Trouw* 12-08-2003.

Buro Jansen, *Help! De Koerden komen!*, 1 september 1999, website: http://www.burojansen.nl/artikelen_item.php?id=125 (1999).

Deira, Shari, 'Aanscherping Europese regels gezinshereniging lastig', in: *Elsevier* 25 januari 2012 (2012).

Europa-nu.nl, *EU: Lidstaten mogen grenzen sluiten in geval van nood*, website: http://www.europa-nu.nl/id/viyyponc3qza/nieuws/eu_lidstaten_mogen_grenzen_sluiten_in?ctx=vh1alz099lwi (2012).

Europa-nu.nl, *Nederland en de Commissie botsen over gezinshereniging*, website: http://www.europa-nu.nl/id/vipndoze46wz/nederland_en_de_commissie_botsen_over (2012).

Europa-nu.nl, *Verdrag van Lissabon vergroot rol van nationale parlementen in Europa*, website: <http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvikqpopjt8zm/vhcogh59fsmg> (2010).

European Parliament, 'Schengen: internal border checks must be a last resort', *EP Press Service Visa policy / Schengen*, 25-04-2012, website: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/pressroom/content/20120423IPR43740/html/Schengen-internal-border-checks-must-be-a-last-resort> (2012).

Europees Migratienetwerk (EMN), *Beleidsverzicht 2011. Migratie en asiel in Nederland* (2012) 98-103.

Hart, 't Jan, Lidy Nicolassen, 'Ach, je geeft elkaar even een knipoog', in: *Volkscrant* 23-10-1999.

Pauw & Witteman, uitzending 10 oktober 2011, website: <http://omroep.vara.nl/media/73295> (2010).

Tweede Kamer der Staten-Generaal, *Het parlementair behandelvoorbehoud*, website: http://www.tweedekamer.nl/hoe_werkt_het/tweede_kamer_en_europa/parlement_rem/index.jsp.

Vluchtelingenwerk Nederland, *Brief Vluchtelingenwerk aan de woordvoerders asiel van de vaste kamercommissie voor Justitie*, 12 mei 2010, website: http://www.vluchtelingenwerk.nl/pdf-bibliotheek/Brieven_Vlw/2010/2010_05_12%20Brief%20VluchtelingenWerk%20t.b.v.%20AO%2019%20mei%202010%20inzake%20Europees%20en%20Nederlandse%20asielbeleid.pdf (2010).

Vluchtelingenwerk Nederland, *Een 'streng maar rechtvaardig' asielbeleid? Niet bepaald!*, Opiniestuk 15 december 2010, website: <http://www.vluchtelingenwerk.nl/opiniestukken/een-streng-maar-rechtvaardig-asielbeleid-niet-bepaald.php> (2010).