

## PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/67266>

Please be advised that this information was generated on 2021-10-16 and may be subject to change.

*De Europeanisering van toelatingsbeleid*

## **De ethische dimensies**

Dr. J.H.M.M. Tholen

**Katholieke Universiteit Nijmegen**  
**Sectie Bestuurskunde & Politicologie**



# Inhoud

<b>Summary</b>	5
<b>I. Inleiding</b>	5
<b>II. Europeanisering van toelatingsbeleid</b>	7
1. Europese integratie: de instituties	7
2. Europese integratie: de regelgeving	9
3. Europese expansie	11
4. Samenvattend: tendensen	13
<b>III. Dimensies van normatief toelatingsonderzoek</b>	14
1. Rechtvaardiging van exclusie	15
2. Criteria voor selectie	16
3. De beleidsinstrumenten	18
<b>IV. Normatieve vragen in het licht van Europeanisering</b>	19
1. Rechtvaardiging van uitsluiting	19
2. Criteria voor selectie	21
3. Instrumenten	23
<b>V. Onderzoeksagenda</b>	27
<b>Literatuur</b>	31



## Summary

In the field of migration policy we can witness an Europeanization in the last decades: European legal guarantees increasingly constrained national policymaking and states in Europe, in several configurations, started to work together in coordinating national policies in this field. A special marker in this process was the agreement between member states of the *European Union* that resulted in the *Treaty of Amsterdam* (effective as of 1999). Decision making in matters of refugee protection and migration regulation since then are to a large extent brought under a supranational regime. The factors explaining this Europeanization, but also its actual effects for national autonomy are broadly investigated within Political Science. Among lawyers the consequences for the position of migrants has become a prominent issue of research. In this essay we explore the implications of this Europeanization for the ethical field of research. Which new ethical questions have to be addressed as 'Europe' is becoming a major player in migration policy?

To answer this question, first an overview of recent developments is presented, using the abundance of studies in Political Science and Jurisprudence. Several major trends are distinguished: institutional unification, the development of policies of collective restrictivism and the securitization of this policy field, and the realization of forms of 'remote control' in the implementation of migration regulations. The grid of existing ethical research on migration is laid over these trends. These ethical studies on migration-issues concentrate on the position of states and on national instruments of migration regulation. By using this grid a series of new issues is traced. In the final section these new issues are systematized in four clusters of research-topics, thereby establishing an agenda for further research. Two of these clusters concern issues of responsibility: special responsibilities of a united Europe and the locus of responsibility within Europe as a multilevel system. The other two clusters concentrate on instruments: the instruments of restriction of Europe as a whole and instruments of 'burden sharing' between member states.

## I. Inleiding

'Europa' is een wonderbaarlijke grootheid. In het publieke debat is 'Europa' de oplossing voor vele problemen, en tegelijk horen we dat het juist de oorzaak ervan is of in elk geval oplossingen in de weg staat. 'Europa' is er al – en was er al sinds onheugelijke tijden – en 'Europa' moet nodig gemaakt worden. 'Europa' is iets dat duidelijk omljnd is en afgebakend kan worden, en tegelijk is 'Europa' een project met een universele gedaante.

Sinds de Tweede Wereldoorlog staat het debat over 'Europa' vooral in het teken van de voortgaande samenwerking tussen landen die in de aardrijkskunde gemeenlijk tot hetzelfde werelddeel gerekend worden. Dat 'Europa' was aanvankelijk een zaak van economische samenwerking op een enkel terrein (kolen- en staalproductie), toen van één markt en van een Monetaire Unie; tegenwoordig lijkt 'Europa' vooral een zaak te zijn van migratie en veiligheidsbeleid.

De afgelopen decennia is 'Europa' onmiskenbaar een rol gaan spelen in de ontwikkeling en implementatie van wetgeving en beleid inzake toelating en uitsluiting. De instelling van een Europese Unie-burgerschap met het Verdrag van Maastricht (in werking in 1993) en de uitbreiding van het Gemeenschapsverdrag met een hoofdstuk over asiel en migratie in Amsterdam (1999) zijn daarin duidelijke markeringsmomenten. Dat een poortwachtersrol is ontstaan op Europees niveau lijkt in de lijn der verwachtingen te liggen. Waar in de 19<sup>e</sup> en 20<sup>e</sup> eeuw de zorg om afgrenzing overging van lokaal naar nationaal bestuur (LEENDERS 1993), daar lijkt een stap naar een nog omvattender schaal een logische.

De logica van die ontwikkeling is onderwerp van breed onderzoek binnen de politicologie en de bestuurskunde. In welke mate is er eigenlijk sprake van Europeanisering op het terrein van migratie? In welke richting(en) tendeeert de Europese regelgeving? Hoe is die Europeanisering op dit terrein en in deze richting(en) te verklaren? Wat betekent het een en ander precies voor de positie van staten en andere actoren? Worden beoogde doelen ook gerealiseerd op dit terrein? En welke invloed heeft deze ontwikkeling van Europa op andere terreinen? (GEDDES 2003; GUIRAUDON 2001; GUIRAUDON 2003; JOPPKE

1999; SASSEN 1999; SOYSAL 1993) Binnen de juridische wetenschappen keken onderzoekers al iets langer naar de ontwikkeling van migratieregelgeving in Europa. Maar ook hier is het laatste decennium een toename van aandacht te zien. Dat weerspiegelt zich in concreet onderzoek, maar ook in de vorming van onderzoeksgroepen en –netwerken en nieuwe tijdschriften. De centrale vragen betreffen hier de competenties van en de relaties tussen verschillende actoren. Daarnaast concentreren rechtswetenschappers zich op de vraag of en hoe Europese regelgeving sterkere waarborgen van (vrijheids)rechten voor migranten biedt. (GUILD 2001; NOLL 2000; SKRAN 2003; SPIJKERBOER 1993; VERMEULEN 2002)

Het valt op dat in normatieve disciplines – politieke theorie, rechtsfilosofie, ethiek – beduidend minder aandacht bestaat voor de Europeanisering van toelatingsbeleid. Er is wel brede aandacht voor de ontwikkeling van Europa en vragen voor haar legitimiteit. Ook *nationaal* toelatingsbeleid heeft een plaats verworven op de onderzoeksagenda van de normatieve disciplines. Maar het ‘grensgebied’ tussen deze twee onderzoeksvelden is nog weinig betreden. Toch lijkt het op zijn plaats ook de ‘normatieve logica’ van de Europeanisering van migratiebeleid nader te onderzoeken. Hoe is die stap naar een grotere schaal eigenlijk te beoordelen? Impliceert de Europeanisering van toelatingsbeleid nieuwe vragen: door de aard van de nieuwe gemeenschap die erbij betrokken is, door de verandering in de positie van staten, door nieuwe sturingsmogelijkheden in Europees verband, enz.? Zijn de kwesties die in bestaande staat-georiënteerde studies opgepakt worden, zonder meer te transponeren naar een geëuropeaniseerde context? Deze studie beoogt tot een systematische ordening van zulke vragen te komen.

Deze verkenning zal daartoe beginnen met een schets van de Europeanisering van het toelatingsbeleid. Waar gaat het eigenlijk om bij Europees toelatingsbeleid, hoe ziet dat beleid er uit? Welke ontwikkelingen tekenen zich af in besluitvorming en beleidsuitvoering, op welke niveaus gebeurt dat? In paragraaf II zal op basis van politicologische en juridische studies, een indruk van deze ontwikkelingen worden gegeven. Vervolgens wordt in paragraaf III een overzicht geboden van de verschillende vragen die in de staatgeoriënteerde normatieve studies opgepakt worden. Deze beide overzichten samen stellen ons dan in staat om systematisch nieuwe vragen in kaart te brengen (paragraaf IV). In een samenvattende slotparagraaf zullen die vragen de basis vormen van een agenda voor onderzoek (paragraaf V).

Deze verkennende studie heeft daarmee de ambitie om twee onderzoeksterreinen te beschrijven en met elkaar te verbinden. Dat vraagt om enkele nadere begripsbepalingen. In elk geval twee begrippen verdienen aandacht: ‘Europa’ en ‘toelating(sbeleid)’.

In het voorafgaande werd Europa steeds tussen aanhalingstekens gezet. Dat gebeurde om de onbepaaldheid van dat begrip te benadrukken. Gewezen werd al op de conceptuele onduidelijkheid (“wat maakt precies de eenheid van Europa uit?”). En daarnaast is er ook de institutionele onbepaaldheid van Europa: ‘Europa’ is de *EU* (met haar wortels in EGKS, EEG, EG; met een steeds groeiend aantal lidstaten, vanaf 1 mei 2004 25.), ‘Europa’ is de *Raad van Europa* (met 40 lidstaten), het is de *OVSE*, en het is ook de *Benelux*, de *Europese Vrijhandels Associatie* en bijvoorbeeld de *Schengen-groep*. In deze verkennende studie zullen we, gemakshalve, het aardrijkskundige kader van een Europees werelddeel volgen. Daarbinnen concentreren we ons op die samenwerkingsverbanden van staten die direct relevant zijn voor samenwerking op het gebied van toelating. De meerduidigheid (en veranderlijkheid) van Europa in institutioneel opzicht zal daarbij niet worden vergeten.

Ook ‘toelating’ is een begrip dat bij nadere beschouwing weinig eenduidig is. Toelatingsbeleid wordt vaak onderscheiden van integratiebeleid. Dat laatste is dan gericht op daadwerkelijke deelname aan politieke, sociale en economische sferen, het eerste op toegang tot het grondgebied. Deze voorstelling blijkt echter te simpel. Integratiemaatregelen hebben vaak toelatingseffecten. (De eis, gericht op integratie, om voorafgaande aan de komst naar Nederland in eigen land Nederlands te leren kan hier als voorbeeld gelden.) En toelatingsbeleid is vaak niet een kwestie van het verlenen van rechten tot verblijf, maar veelal tot een verblijf van een bepaald soort, dus met bepaalde integratie-mogelijkheden. (Het verblijf van asielzoekers onder een bepaald regime, tijdens hun afwachting van de beslissing op aanvraag, bijvoorbeeld). Daarnaast is toelatingsbeleid niet alleen gericht op het selecteren onder degenen die aan de grens toelating vragen. Instrumenten om mensen te belemmeren of te ontmoedigen om toelating te komen vragen, kunnen er ook toe gerekend worden. Deze diversiteit in mogelijke invullingen van het

toelatingsbegrip is voor deze studie relevant: verandert het soort 'grens' of bijvoorbeeld het onderscheid tussen 'toelatingsbeleid en andere beleidsterreinen met de europeanisering? We zullen daarom met een niet al te streng afgebakend begrip van toelating werken. Als uitgangspunt nemen we: het geheel van regels en beleidsinstrumenten waarmee beoogd wordt de toegang van niet-burgers tot het grondgebied en daarmee tot politieke en maatschappelijke sferen te sturen.

## **II. Europeanisering van toelatingsbeleid**

Om de normatieve dimensies van het Europese toelatingsbeleid in kaart te brengen zullen we eerst een indruk moeten hebben van de belangrijke ontwikkelingen op dit terrein: waar gaat het eigenlijk om als we het hebben over de Europeanisering van het toelatingsbeleid? Die Europeanisering heeft in elk geval twee aspecten: een ontwikkeling in institutionele vormgeving (welke bestaande en nieuwe instituties krijgen welke posities) en een ontwikkeling in regels en beleid. De bedoeling van deze paragraaf is niet – en kan natuurlijk ook niet zijn – om alle ontwikkelingen eenduidig in kaart te brengen. De intentie is om een aantal belangrijke tendensen aan te wijzen, waarover in de juridische en politicologische literatuur een redelijke mate van overeenstemming bestaat, en die voor onze verdere beoordelingen van belang zijn. Om ons materiaal te structureren zullen we twee vaak besproken algemenere ontwikkelingen als kaders nemen: Europese integratie en Europese uitbreiding.

### **1. Europese integratie: de instituties**

In pogingen om de groeiende betekenis van Europa te schetsen, wordt wel verwezen naar het immer toenemend aantal gebieden waarop in Europees verband wordt samengewerkt. Aanvankelijk begonnen bij kolen en staal, atoomenergie en landbouw, ontwikkelde zich een vrije markt voor goederen, diensten en arbeid en kwam er vervolgens zelfs een Monetaire Unie. Naast dit economische terrein werden in Europees verband ook gebieden van sociaal beleid, veiligheid en bijvoorbeeld ook asiel en migratie betreden. "Europa" krijgt daarmee steeds minder het karakter van een functionele internationale organisatie en lijkt te tenderen naar een open huishouding. Maar met het aanwijzen van een cumulatie aan beleidsterreinen waarmee Europa iets van doen krijgt, is nog weinig gezegd over de werkelijke Europeanisering van bestuur en regelgeving. In hoeverre doet Europa er op enig terrein toe? Heeft de samenwerking geleid tot een daadwerkelijke 'grensoverschrijdende' vervlechting in besluitvorming en controle? Werkelijke Europese integratie veronderstelt de ontwikkeling van Europese instituties (intergouvernementele besluitvormingsarena's, supranationale lichamen) en de europeanisering van nationale instituties (doorwerking van Europees recht en regelgeving). In het volgende gaat het om deze institutionele ontwikkeling op het gebied van toelatingsbeleid, maar ook om de richting waarin zich dat beleid (daardoor) heeft ontwikkeld.

#### *De Communausering van het toelatingsbeleid*

Het is verleidelijk om de institutionele geschiedenis van Europees toelatingsbeleid als een gefaseerd, maar voortgaand proces van verlies van nationale autonomie te beschrijven: van volledige nationale discretie op dit terrein, via informele en daarna formele intergouvernementele regulering, naar een zekere supranationaliteit.

Als we de geschiedenis van de Europese Gemeenschap laten beginnen bij het Verdrag van Rome (1957), dan starten we op het moment dat er een raamwerk voor de interne liberalisering van mobiliteit voor arbeid op tafel ligt. Op grond daarvan kon binnen Europa een regime van vrije grensoverschrijding voor onderdanen van de lidstaten ontstaan - aanvankelijk alleen voor werknemers. Voor het concreet verdwijnen van 'binnengrenzen' werden allereerst in Benelux-verband afspraken gemaakt. Binnen de Europese Gemeenschap kwam het tot intergouvernementeel overleg over de afschaffing van de binnengrenzen. De lidstaten gaven de Europese Commissie daarin, tot voor kort, geen rol. Europese lidstaten kwamen onderling tot afspraken over de wijze waarop, omwille van met name openbare orde en veiligheid, personen gecontroleerd en buiten houden zouden kunnen worden. Deze samenwerking



resulteerde in het Schengen-akkoord (1985) dat, naast de landen van de Benelux, getekend werd door Frankrijk en Duitsland. In de daaropvolgende jaren gingen alle EG-lidstaten participeren in dit intergouvernementele verband – met uitzondering van Ierland en Engeland. Het bleef echter een samenwerkingsvorm buiten EG-verband. Afspraken en regelingen werden ad hoc gemaakt, de regels van (en wijze van) besluitvorming waren weinig transparant en (bijgevolg) waren sommige regels wettelijk bindend, sommige alleen politiek bindend, of zelfs dat niet. De Schengen-regels werden vóór 1996 niet eens gepubliceerd.

In 1990 kwamen de Schengenpartners tot een overeenkomst waarin geregeld werd welk land verantwoordelijk is voor de afhandeling van een asielverzoek (Dublin-overeenkomst). Daarmee kwam ook asiel formeel binnen het bereik van dit samenwerkingsverband.

In 1993 werd, met het Verdrag van Maastricht, dit geheel van regels omtrent de samenwerking tussen Europese lidstaten op het gebied van migratie en asiel onder Europese paraplu gebracht, in de z.g. Derde Pijler. Beslissingen op dit terrein dienden door de Raad van Ministers te worden genomen, bij unanimiteit. Binnen dit verband bleek het echter moeilijk om tot overeenstemming te komen. Ook onder dit regime bleven vele besluiten niet-bindend en was de werkwijze ondoorzichtig. Bovendien was er geen enkel zeggenschap van het Europese Parlement en bezet de Europese Commissie maar een beperkt initiatiefrecht. Ook de rol van het Europese Hof van Justitie bleef beperkt uitspraak bij geschillen omtrent bepaalde overeenkomsten – haar uitspraken op dit terrein hadden geen directe werking.

Pas met het Verdrag van Amsterdam (1999) werd de bevoegdheid van de Europese gemeenschap uitgebreid naar immigratie, asiel en verblijf van derdelanders. Met dit verdrag werd aan het EG-verdrag een nieuw hoofdstuk toegevoegd inzake visa, immigratie en andere onderwerpen die verband houden met het vrij verkeer van personen. Afgesproken werd binnen vijf jaar te komen tot maatregelen omtrent het opheffen van controle aan de binnengrenzen, gemeenschappelijke controle aan de buitengrenzen, gemeenschappelijke regels voor visa voor personen die korte tijd willen verblijven en reizen, asielbeleid (waaronder criteria voor verantwoordelijke staat voor afhandeling asielverzoeken, minimumstandaarden voor opvang asielzoekers, vluchtelingcriteria en procedures voor tijdelijke bescherming). Het eerder ontwikkelde Schengen Acquis werd in het EG-verdrag opgenomen. Verdere besluitvorming op dit terrein, zo is in Nice (2000) overeengekomen, gebeurt bij gekwalificeerde meerderheid.

Daarmee zien we een beweging van steeds verdergaande communausering van besluitvorming en beleidsontwikkeling op het terrein van asiel en migratie. De discretionaire ruimte van lidstaten in toelating tot hun grondgebied lijkt gaandeweg op te lossen in supranationale bevoegdheden. En dat terwijl aan deze europeanisering al een centralisatie op nationaal niveau vooraf ging. (GEDDES 2003; GROENENDIJK 1999a; GROENENDIJK 1999b; GUILD 1999; VINK 2003)

Toch kan die tendens naar supranationalisering niet zonder kanttekeningen geponeerd worden.

- In de besluitvorming hebben lidstaten voorsnog een veto-mogelijkheid, doordat voorlopig unanimiteit vereist is in de Raad van Ministers. (Bovendien hebben verschillende lidstaten een *opt-out* mogelijkheid gehouden of specifieke reserveringen gemaakt).

- Veel algemene regels moeten nog ingevuld worden, zonder dat daarvoor verdere maatstaven geformuleerd zijn. Op vele onderwerpen, zoals bijvoorbeeld inzake specifieke voorwaarden aan gezinsvormers, wordt voorsnog grote discretionaire ruimte aan de uitvoerende lidstaten gelaten. (CHOLEWINSKI 2002)

- Met het Verdrag van Amsterdam zijn regels ten aanzien van migratie en asiel geïncorporeerd die zonder betrokkenheid van de Europese Commissie (EC) of het Europese Parlement (EP) zijn vastgesteld. In het nieuwe verdragshoofdstuk dat asiel en migratie regelt, is overigens de rol van het EP beperkt tot een consultatieve, ze heeft geen deel in de besluitvorming. De positie van het Europese Hof van Justitie (EHJ) is groter dan toen migratie nog onderdeel uitmaakte van de Derde Pijler, maar nog steeds beperkt. En pas vanaf 2004 zal het initiatiefrecht exclusief bij de EC liggen. (GUILD 1999; KOSTAKOPOULOU 2002)

Desondanks zag menig een bij het sluiten van het Verdrag van Amsterdam nieuwe mogelijkheden voor publieke, parlementaire en juridische controle. (GROENENDIJK 1999b)

### *De Europese rechtsgemeenschap en migratie*

Dat laatste herinnert ons eraan dat we tot zover vooral naar de Europeanisering van besluitvorming hebben gekeken. Daarnaast is hier van belang of en in hoeverre Europees recht kaders stelt aan nationale beleidsvoering. Communautarisering van het migratiebeleid met het Verdrag van Maastricht is, als gezegd, een belangrijke markering van supranationalisering. Maar het was al lang mogelijk voor personen om, voorbijgaand aan de (eigen) staat in Europa naar de rechter te stappen. De juridische invloed van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) en het EHJ begon in jaren zeventig en tachtig. (Daarnaast speelde het Europese recht natuurlijk ook een rol in de nationale rechtbanken, die daarmee in zekere zin te beschouwen zijn als organen van Europa.)

Als het gaat om de rol van het EG-recht, dan kan men met Guild (GUILD 1999) stellen dat op het terrein van migratie in Europa een situatie van twee-zijdigheid in belangrijke mate plaats gemaakt heeft voor een van driezijdigheid. In de Gemeenschap van vrij verkeer is gekozen voor een rechtstreekse verhouding tussen individuen en het gemeenschapsrecht. Oorspronkelijk waren vrijheidsrechten voor het individu gekoppeld aan economische activiteit (waarbij EG bepaalde wat als een economische activiteit gold) en bovendien ging het om individuen die onderdaan waren van een van de lidstaten. Non-discriminatie en het opheffen van bewegingsbelemmeringen waren daarbij leidraad. Vanaf het begin volgde de bejegening van aanwezige burgers van derde landen hetzelfde stamien: rechten voor individuen werden gecreëerd, het ging om de zelfde categorieën economische gedefinieerde subjecten (zelfstandigen, werknemers, dienstverleners, ontvangers van diensten) waarbij steeds doel was beperking van de discretionaire bevoegdheid van staten om toegang te beperken. De gekozen vorm was veelal die van een overeenkomst met landen die aan de EG grenzen: aanvankelijk met Griekenland en later ook met bijvoorbeeld Turkije. Werkelijk volledige gelijkwaardigheid in rechten van derdelanders vergeleken met burgers van lidstaten trad pas op bij toetreding van een land tot de gemeenschap. (Het veelvuldige gebruik van associatie-verdragen zorgde er overigens voor dat Europees migratierecht ook dat van derde landen is gaan bepalen. Op issues van Europese uitbreiding en de *spill-over* van Europese migratie-regels komen we terug in de volgende paragraaf.)

In het gemeenschapsrecht dat de laatste jaren ontstond – en dat in intergouvernementeel verband onder de Schengen-partners werd ontwikkeld – werd gebroken met deze logica van vrijheidsrechten voor individuen. De regels die in dit verband gingen gelden regelden coördinatie tussen lidstaten en bijvoorbeeld de verantwoordelijkheid van afhandeling van asiolverzoeken. Hier is de verhouding van het individu tegen de staat via Europa veel minder aan de orde.

Ook het EVRM vervulde aanvankelijk alleen een rol voor burgers van lidstaten. Vanaf het midden van de jaren tachtig worden echter ook in toenemende mate zaken van verblijvende burgers uit derde landen onder de hamer gebracht. In de loop der jaren groeit de betekenis van art 3 (onmenselijke behandeling), art. 8 (gezinsleven) en art 1 van het 7e Protocol van het EVRM (bescherming tegen arbitraire uitzetting voor legaal aanwezigen). (Bij een ruime invulling van het toelatingsbegrip kan verder nog van belang aangemerkt worden vanuit de Raad van Europa: protocollen inzake gelijke rechten in werk en scholing, kiesrecht op lokaal niveau en een Europees verdrag over nationaliteit.) (GROENENDIJK 1999a; KOSTAKOPOULOU 2002)

Vooralsinds het midden van de jaren tachtig is niet de Gemeenschap, maar de Raad van Europa (of, zo men wil, het EHRM) de rol gaan spelen van derde partij in de driehoek, zeker inzake asiel en gezinshereniging/vorming. Groenendijk formuleert de (toekomstige) functie van de Raad van Europa op het gebied van migratie als: garantie van minimum-normen, een baken van fundamentele waarden en het vullen van gaten in gemeenschapsrecht. (GROENENDIJK 1999a)

## **2. Europese integratie: de regelgeving**

In het voorafgaande ging het vooral om de ontwikkeling van instituties: de institutionalisering van Europa op het gebied van migratie. Daarbij zijn terloops ook al elementen van dat Europese migratiebeleid zelf voorbijgekomen. In deze paragraaf gaat het om de ontwikkelingen in die regelgeving.

### *Rechten voor langverblijvende derdelanders en associatieburgers*

Het ligt voor de hand te beginnen met arbeidsmigratie. Interne vrije migratie is onmiskenbaar de spil van Europese samenwerking. In het Verdrag van Maastricht werd dat nog eens kernachtig verrat in vier vrijheden (van mobiliteit): goederen, diensten, kapitaal en arbeidskracht. Arbeidsmigratie van buiten de Europese Gemeenschap is in belangrijke mate het prerogatief van de afzonderlijke lidstaten. Zij bepalen en bepalen welke arbeidskrachten uit welke landen een vergunning tot arbeid en verblijf krijgen. Vergeleken met de jaren vijftig en zestig is dat nationale beleid tegenwoordig restrictiever en selectiever. Meer dan toen is het gericht op toelating van personen uit bepaalde beroepsgroepen uit specifieke landen en uitsluiting van anderen. (APAP 2002) In veel gevallen is de arbeidsmigratie vanuit bepaalde derde landen gepaard gegaan met het sluiten van een verdrag met de overheid van het herkomstland en het land waarin migranten gingen werken. Naast zulke bilaterale verdragen zijn ook associatieverdragen tussen derde landen en de EG gesloten. In zulke associatieverdragen werden de vrijheden of rechten van de derdelanders binnen de gemeenschap geregeld. Afgezien van dit soort gevallen, echter, beperkt de bemoeienis van de EG met arbeidsmigratie zich tot de positie van migranten nadat ze zijn toegelaten (en enige tijd verblijven). De afgelopen decennia laten daarbij een stapsgewijze versterking zien in die positie van derdelanders. (KOSTAKOPOULOU 2002) Er is een duidelijke convergentie van de positie van burgers van lidstaten en die van derdelanders binnen Europa. Maar helemaal zijn de verschillen tussen beide groepen niet verdwenen. Zo blijven er verschillen tussen zekerheid in verblijfsrecht en in politieke rechten – ondanks de mogelijkheid tot deelname aan lokale verkiezingen van derde landers. (GROENENDIJK 1999a) Met de introductie van het Unie-burgerschap in 2000 is het onderscheid tussen burgers van lidstaten en derdelanders woonachtig in Europa volgens sommigen extra gemarkeerd. Dat burgerschap van de Europese gemeenschap is er namelijk alleen voor dragers van de nationaliteit van een van de lidstaten. (KOSTAKOPOULOU 2002)

### *'collectief restrictivisme'*

Ondanks die laatste bedenkingen is de positie van langdurig legaal aanwezige migranten en van burgers van 'geassocieerde landen' in de loop der jaren sterker geworden. Afgezien van deze categorieën, echter, wordt het toelatingsbeleid dat in Europees verband vorm krijgt door velen als restrictief gekenschetst. De aanduiding 'Fort Europa' heeft breed ingang gevonden. Daarnaast wordt de ontwikkeling ook wel aangeduid als "collective restrictivism" (UCARER 2001) en "the securitization of migration" (BIGO 2001; BROUWER 2003; CHOLEWINSKI 2000; HUYSMANS 2000; LAVENEX 2001a) Op verschillende gebieden heeft het EVRM de positie van (potentiële) migranten wel versterkt – zoals asiel (art 3) en gezinshereniging (art 8). Maar de laatste decennia is een sterker accent op afgrenzing komen te liggen. Bij de recente pogingen om nationale regels op het gebied van gezinsvorming te harmoniseren lijkt de eerdere tendens op nationaal niveau om gezinsvorming aan hogere voorwaarden te verbinden, bijvoorbeeld, niet doorbroken te worden.

De ontwikkeling van een 'collectieve restrictivisme' wijzen veel auteurs aan op het terrein van vluchtelingenbescherming. In Schengen-verband zijn nieuwe instrumenten in het leven geroepen die de afhandeling van asielverzoeken in Europa moesten stroomlijnen en duidelijkheid moesten brengen inzake de verantwoordelijke staat voor de afhandeling van asielverzoeken. Onder die nieuwe instrumenten waren: het 'manifest ongegronde asielverzoek' (een verzoek dat evident ongeloofwaardig is of buiten de vluchtelingendefinitie valt) en verkorte procedures om zulke verzoeken snel van andere te onderscheiden en de applicanten snel heen te sturen; asielverzoeken behoren gedaan te worden en afgehandeld te worden in het land waar het asielverzoek het eerst gedaan had kunnen worden (in Europa of in enig 'veilig derde land'); boetes voor vervoerders (vliegmaatschappijen) die vreemdelingen zonder vereiste papieren binnen brengen, verkorte procedures om manifest ongegronde verzoeken of gevallen voor andere landen snel te schiften. Commentatoren wijzen op de gevaren en nadelen voor adequate vluchtelingenbescherming van deze instrumenten: asielzoekers kan zo de mogelijkheid onthouden worden om naar Europa te vluchten, beoordelingen van hun verzoeken of situatie kan gebeuren door personen en op plaatsen waarbij adequate afhandeling niet gegarandeerd is (bijvoorbeeld door medewerkers van luchtvaartmaatschappijen en in gevallen van afhandeling bij versnelde procedure en in

de zogenaamde 'veilige derde landen') en asielzoekers worden, als ging het om verkeerd geadresseerde post, doorgestuurd. (UCARER 2001)

De auteurs die concluderen tot een "collective restrictivism" wijzen soms overigens op een uitzondering in de tendens die ze willen beschrijven. Voor gevluchten uit voormalig Joegoslavië in 1993 leek het gezamenlijke Europa haar reserves wat ter zijde te willen schuiven.

#### 'Securisering'

De samenwerking tussen Europese landen om te komen tot afschaffing van binnengrenzen en gezamenlijke vormgeving van toelatingsbeleid gebeurde aanvankelijk, zoals aangegeven, op een informeel intergouvernementeel niveau. Sommigen spreken liever van 'transnationale verbanden van subnationale actoren'. Het waren vooral (medewerkers van) uitvoerende diensten van verschillende landen die tot afspraken kwamen, vooral diensten betrokken bij vragen van interne orde en veiligheid (*Justice and Home Affairs*). Die subnationale instanties vonden elkaar in hun perceptie van migratie-issues: zulke vraagstukken werden aangepakt vanuit een preoccupatie met veiligheid, met vraagstukken van smokkel, terrorisme en criminaliteit. Die achtergrond zou dan ook verklaren dat de afspraken van samenwerking vooral betrekking hadden op controle en de bevoegdheden en taakverdelingen van de (nationale) uitvoerende macht. Was aanvankelijk de ontwikkeling van regelgeving rond toelating in Europees verband te begrijpen als een *spill over* vanuit de vorming van vrij intern verkeer – gaandeweg kwam de achterliggende motivering in veiligheidsoverwegingen te liggen. (GUIRAUDON 2000b; GUIRAUDON 2003)

De 'securisering' van het toelatingsbeleid toont zich in de wijze waarop in notities van migratie en (on)veiligheid verbonden werden en worden. (Of, zo men wil, in het 'frame' waarin toelatingsbeleid besproken en gereguleerd wordt.) Het toont zich in beleid dat gericht is op bevoegdheden en taakverdelingen van statelijke uitvoerende diensten (in plaats van op veilig stellen van rechten van vreemdelingen). Het toont zich ook in instrumenten die eerder vooral bekend zijn uit de wereld van opsporing en vervolging: databestand op basis van vingerafdrukken (Eurodac), detentie, fouilleren, gedwongen transport, een uitsluiting om redenen van veiligheid, enz. Kort gezegd: de sfeer van criminaliteitsbestrijding is gaan interfereren met die van toelating. (BIGO 2001; CHOLEWINSKI 2000; HUYSMANS 2000; KOSLOWSKI 2001) Deze 'securisering' van toelatingsbeleid had al ingezet ruim voor 11 september 2001, maar kreeg daarna nog een impuls. (BROUWER 2003)

Er bestaat een omvangrijk, en gestaag groeiend, corpus aan onderzoek over de vraag hoe die toename in restrictiviteit, gekoppeld aan een veiligheidslogica, en daarmee afnemende aandacht voor rechten en vrijheden van migranten, te verklaren is. Op dat debat over de rol van velerlei, veelsoortige variabelen, hoeven we hier niet in te gaan. (We zullen daarmee ook voorbij gaan aan het debat over de vraag of en in hoeverre de restrictiviteit in Europees verband een gevolg was van een proliferatie van vrijheidsrechten vanuit het EVRM.) (BOSWELL 2003; GIBNEY 2001; GUIRAUDON 2000a; GUIRAUDON 2000b; VINK 2003)

De restrictieve maatregelen van Europa die in deze paragrafen zijn geschetst, worden veelal als belangrijk onderdeel opgevoerd van een algemenere ontwikkeling. De ontwikkeling namelijk naar een grotere rol voor andere regio's en de UNHCR in het bieden van protectie en opvang voor vluchtelingen. (CHIMNI 2000)

### 3. Europese expansie

Tot zover lag de focus op Europese integratie: op de vorming van Europese instituties en regels die landen in Europa binden op het gebied van toelating. Terloops werd echter de rol en positie van derde landen, van mogelijke nieuwe lidstaten van de Europese Unie, al aangestipt. In deze paragraaf gaat het om de invloed van Europa buiten haar grenzen. Allereerst de wijze waarop Europa in feite derde landen (en private actoren) weet in te zetten om de effectieve grens van Europa (ver) buiten haar eigen territorium te leggen, of, in een term van Guild: de verplaatsing van de Europese grenzen. (GUILD 2001)

Vervolgens zullen we ingaan op de relatie tussen Europese uitbreiding door toelating van nieuwe lidstaten en het Europese toelatingsbeleid.

#### *De verplaatsing van de Europese grenzen*

Mensen die naar Europa willen komen ervaren vaak dat de effectieve grens van Europa niet samenvalt met de omlijning van het grondgebied van de lidstaten van de Europese Unie. Het zijn niet de grenswachten bij de slagbomen van de Europese buitengrens waar men (als eerste) op stuit.

Veelal zal men eerst een visum moeten aanvragen bij een buitenlandse vertegenwoordiging van een lidstaat van de Europese Unie. Voor visumverlening voor een reis naar een lidstaat zijn gezamenlijke richtlijnen ontwikkeld. Tot de afspraken behoort, bijvoorbeeld, een lijst landen waarvan burgers makkelijker een visum verleent wordt. Die lijst lijkt als gemeenschappelijke deler te hebben dat met name arme en islamitische landen ervan uitgesloten zijn. (GUILD 2001)

Ook de controle op het hebben op inreis-documenten gebeurt vaak al in vertreklanden. Veel landen hebben zich middels verdragen met de EU verbonden controles uit te voeren, protectie voor asielzoekers te bieden en niet-toegelatenen terug te nemen. En als het vertrekland het niet doet, dan worden de inreis- en verblijfsdocumenten op het vliegveld van vertrek door medewerkers van vliegtuigmaatschappijen of door liaison-officers uit Europa gecontroleerd.

Deze landen gaan zelf op hun beurt een strenger toelatingsregime hanteren, daarbij de Europese regels als derde land vrijwillig kopiërend, om te voorkomen zelf een te grote opvanglast en afhandelingstaak te krijgen. (GEDDES 2003; GROENENDIJK 2003; GUILD 2001) De restrictieve toelatingsregels (of *non-admission-policies*) van Europa hebben daarmee in de praktijk ook veelal het effect van *non-arrival policies*. De maatregelen zorgen ervoor dat personen in feite moeilijker naar Europa kunnen komen.

Naast de maatregelen die mensen middels 'de lange arm' belemmeren om naar Europa te komen, zijn ook maatregelen te onderscheiden die eerder van preventieve aard zijn. Het gaat dan om instrumenten die oorzaken of motieven voor migratie (naar Europa) weg proberen te nemen. Daarbij horen maatregelen ten behoeve van economische ontwikkeling en het beëindigen van mensenrechtenschendingen, maar bijvoorbeeld ook maatregelen die protectie in eigen (dus niet-Europese) regio ondersteunen. Bereidheid en noodzaak hiertoe is in Europa vaker uitgesproken. Ontwikkelingsbeleid heeft echter vaak pas op langere termijn effect op migratie. Daarbij zal de migratie naar alle waarschijnlijkheid bij verdere ontwikkeling van een land eerst toenemen. In een periode van opbouw zullen nieuwe groepen juist in staat geraken om elders hun kansen te vergroten. (BOSWELL 2003) Ten aanzien van initiatieven om opvang in eigen regio te versterken bestaat binnen de Europese Unie geen enigheid. Enkele landen, waaronder Nederland en Engeland, onderzoeken mogelijkheden voor afhandeling van asielverzoeken buiten Europa.

#### *De toetreding van nieuwe lidstaten*

De vorm die de samenwerking van Europese staten kreeg, heeft daarmee (bedoeld of onbedoeld) het effect dat derden zijn ingeschakeld bij de uitvoering van hun toelatingsbeleid. Nu is dat samenwerkingsverband niet constant van samenstelling. De samenwerking op het gebied van toelating bij afschaffing van binnengrenzen begon met de landen van de Benelux. Samen met Frankrijk en Duitsland vormden de Benelux-landen later Schengen-partners van het eerste uur. De Zuidelijk Europese landen schoven daar al snel bij aan. Met het onderbrengen van de Schengen-afspraken binnen de Europese Unie zijn nieuwe lidstaten van die Unie meteen ook de volgende nieuwe partners in dat samenwerkingsverband.

De toetreding van de Zuid-Europese landen verschilt in belangrijke zin van die van de Oost-Europese nieuwe Unieleden. De Zuid-Europese landen hadden een sterkere onderhandelingspositie. De Noordelijke landen hadden belang bij de medewerking van de Zuid-Europese landen omdat via deze landen veel migranten Europa binnen kwamen en komen. Iets vergelijkbaars geldt voor de landen in Oost-Europa. Het cruciale verschil is echter dat de Zuid-Europese landen al lid waren van de Europese gemeenschap. Dit had onder meer als gevolg dat de Zuidelijke landen de afspraken die de noordelijke landen al hadden gemaakt niet zonder meer hoefden te slikken. Zo'n onderhandelingsmacht hadden en hebben nieuwe lidstaten van de Europese Unie in Oost- en Midden Europa niet. Zulke landen zijn in feite gedwongen het hele toelatings-acquis zonder amendementen over te nemen. Overigens waren deze staten ook al

uitvoerders van het Europese beleid in de jaren voordat het besluit van hun toetreding was genomen. In verdragen was zulks al overeengekomen en aspirant lidstaten toonden zich graag een capabel partner. Het onderbrengen van de Schengen-afspraken onder het Europese verdrag geeft deze nog eens extra legitimiteit.

De nieuwe lidstaten in het oosten fungeren daarmee in de praktijk als bewakers van de oostelijke grens van Europa. Derde landen die bij de eerstvolgende uitbreiding van de EU buurland worden, zullen naar alle waarschijnlijkheid ook weer 'uitvoerder op afstand' van de Europese toelatingsregels worden. Als het om toelatingsbeleid gaat kan men de praktijk typeren met een schillen-model: kernlanden met vooral open binnengrenzen die een enigszins ontspannen beleid kunnen voeren, grenslanden van de EU die de grenzen bewaken, een ring van derde landen die zich ingeschakeld weet in het Europese restrictieve beleid en vervolgens de landen daarbuiten. (BYRNE 2003; BYRNE 2002; GEDDES 2003; JILEVA 2002; LAVENEX 1998; LAVENEX 2001b; LAVENEX 2002; MITSILEGAS 2002; WALLACE 2002; ZIELONKA 2001)

Als het gaat om de relatie tussen Europese uitbreiding en toelatingsbeleid mag een ander aspect, tot slot, niet ongenoemd blijven. Toetreding van een nieuwe lidstaat betekent de facto toelating tot het Unie burgerschap en alle daaraan verbonden vrijheidrechten van burgers van die nieuwe lidstaat. In zekere zin is Europese uitbreiding daarmee ook een vorm van toelatingsbeleid. Met het toelaten van een nieuwe lidstaat wordt voor een grote groep mensen de mogelijkheid tot vrije arbeidsmigratie binnen de Europese ruimte geschapen. Het is dan wel een liberalisering van arbeidsmigratie voor een bepaalde groep mensen die gepaard gaat met (of de als complement heeft) de restrictie van migratie (en asiel) mogelijkheden voor anderen.

#### **4. Samenvattend: tendensen**

In de voorafgaande pagina's zijn we met zeven mijlslarzen door de geschiedenis van de Europeanisering van het toelatingsbeleid gestapt. Het is nu zaak de aspecten daaruit samen te vatten die van belang zijn voor onze agenda.

##### *(a) Europeanisering van instituties: eenheid en pluraliteit*

Op het gebied van toelatingsbeleid is onmiskenbaar sprake van een communausering, zelfs van een zekere supranationalisering. Besluitvormingsmacht is door staten afgestaan aan Europese instituties. Er is, en er wordt verdere, regelgeving ontwikkeld op dit terrein die bindend is voor de lidstaten. Individuen kunnen de handhaving van die regels deels ook afdwingen.

Die eenheid betekent macht. Samenwerking tussen landen in Europa op het gebied van toelatingsbeleid heeft deze staten in staat gesteld restrictief beleid vorm te geven. Het heeft hen ook in staat gesteld derde landen in te schakelen bij de uitvoering van dat beleid.

Tegelijkertijd is de besluitvorming en uitvoering niet volledig naar een pan-europese bestuurslaag verdwenen. Op vele issues is de invulling van regels nog niet geregeld en is discretionaire ruimte bij staten gebleven. De uitvoering van Europees beleid is op dit terrein, net zoals op overige terreinen van Europese samenwerking, aan staten gelaten. Er is geen Europese dienst voor de afhandeling van asiolverzoeken, er is geen Europese instelling die de opvang van vluchtelingen realiseert, enz. De uitvoering is in handen van nationale diensten. En nationale verschillen, bijvoorbeeld in administratieve en juridische competenties en tradities, leiden tot verschillende uitkomsten. (GEDDES 2003; LAVENEX 2001a; VINK 2003)

De pluraliteit toont zich ook in de verhouding tussen Europese Unie en de Raad van Europa. Waar het EVRM bepaalde vrijheidsrechten garandeert, daar tendeert de Europese naar een controle-perspectief inzake migratie.

Als we hier een voorzichtige vergelijking met staten maken dan zouden we kunnen stellen dat Europa op het terrein van migratiebeleid enerzijds een superstaat is (met nieuwe mogelijkheden om migratie te sturen) en anderzijds een zeer zwakke staat (met een grote discretie en autonomie van de onderdelen die beleidsuitvoerend zijn). Bij dat laatste moet overigens ook weer niet de situatie binnen (klassieke) staten te zeer versimpeld worden. Bedacht moet worden dat binnen staten altijd verschillende

ministeries betrokken zijn bij beleid, dat ook hier de rechterlijke macht een eigen rol speelt en ook hier verschillende bestuurlijke niveaus betrokken zijn. (GUIRAUDON 2003)

*(b) Europeanisering van regelgeving: vrijheidsrechten en migratierestricties*

In het Kader van de Europese Unie is een ruimte van vrije mobiliteit ontstaan, vorm gegeven door rechten voor individuen, burgers van lidstaten, maar ook voor onderdanen van derde landen die in Europa werkzaam zijn. Ook het EVRM garandeert vrijheden voor migranten, bijvoorbeeld met betrekking tot asiel en gezinsvorming.

In de samenwerking tussen Europese staten zijn onder meer maatregelen tot stand gekomen die de verantwoordelijkheden van staten regelen in de afdoening van asiolverzoeken. Om deze maatregelen te kunnen effectueren zijn datasystemen in het leven geroepen, die het onder meer mogelijk maken om personen uit te sluiten die geacht worden een gevaar voor de veiligheid. Daarnaast zijn de lidstaten overgegaan tot nieuwe vormen van vreemdelingentoezicht met het afschaffen van de binnengrenzen. (Mobile brigades, uitzetting, koppelen van bestanden) De nieuwe instrumenten die zo zijn ontstaan, vormen voor menigeen reden om te spreken van de securisering van het toelatingsbeleid.

Op grond van de op afgrenzing en controle gefocuste Europese toelatingsmaatregelen worden die maatregelen wel getypeerd als *non-admission* en *non-arrival policies*.

*(c) Europese uitbreiding: controle op afstand*

De uitvoering van het Europese toelatingsbeleid blijkt nauw verbonden te zijn met Europese uitbreiding. In de praktijk nemen (toekomstige) aspirant lidstaten restrictie en opvangtaken van de landen van de EU. Ook andere derde landen nemen ervaren de consequenties van het Europee beleid en passen zich daarbij aan. De Europese staten hebben daarnaast ook vervoerders tot uitvoerders van beleid gemaakt. Als we een vergelijking proberen met het klassieke toelatingsbeleid van staten dan valt op dat in het huidige Europa de feitelijke plaats waar migranten op een grens stuiten en de territoriale grenzen nauwelijks meer samenvallen. Die grenzen voor de migrant zijn naar buiten verplaatst. Maar ze zijn ook naar binnen verplaatst (door mobiele brigades of controle aan loketten). Waar het belang van de duidelijke territoriale grenslijn afneemt, daar neemt het belang van de diffuse verzameling aan grenspunten toe.

### **III. Dimensies van normatief toelatingsonderzoek**

Dat vraagstukken van multiculturaliteit, rechtspluralisme, cohesie en burgerschap tegenwoordig een belangrijke rol innemen binnen disciplines als ethiek, rechtsfilosofie en politieke theorie zal weinigen ontgaan. Het zijn vraagstukken die veelal worden opgeworpen naar aanleiding van de problematische geachte integratie van immigranten. Daarnaast is echter ook toelating onderwerp van onderzoek binnen deze normatieve disciplines. De focus ligt dan op vragen als: is restrictie van migratie wel te rechtvaardigen, welke overwegingen dienen toelatingsbeleid te sturen, enz. De normatieve studies over integratie en die over toelating vertonen daarbij wel een overeenkomst: bij beide terreinen is de staat het kader van onderzoek.

Om de veelheid aan normatieve studies die zich begeven op het terrein van (statelijk) toelatingsbeleid voor ons doel handzaam samen te nemen, is hier gekozen voor in indeling naar drie categorieën of dimensies. Allereerst gaat het binnen dit onderzoeksveld om de mogelijke rechtvaardiging van statelijke exclusie als zodanig. Daarnaast betreft het verantwoordelijkheden van staten jegens specifieke (aspirant) migranten of, omgekeerd gesteld, om bijzondere claims van bepaalde groepen. En in de derde plaats gaat om de concrete beleidsinstrumenten die ingezet worden in enig toelatingsbeleid. In deze drieslag is een afnemende lijn van abstractie te ontdekken: van de algemene vraag naar de rechtvaardiging van migratiebeleid als zodanig, via vragen omtrent gepaste selectiecriteria, naar het niveau van de concrete beleidsregels. Dat betekent echter niet dat de antwoorden op vragen uit een lager niveau simpelweg afgeleid kunnen worden uit antwoorden op een hoger niveau. Rechtvaardigingen voor migratierestricties maken nog niet duidelijk welke groepen dan wel voor toelating in aanmerking behoren te komen en

welke niet. En indien over dat laatste helderheid bestaat zijn er nog vele beleidsinstrumenten denkbaar; de keuze daartussen impliceert weer een nieuwe dimensie van normatieve vragen. Dit alles betekent overigens niet dat de drie niveaus volledig onafhankelijk zijn – zo is de keuze van beleidsinstrumenten natuurlijk ingekaderd door de antwoorden op de vragen naar gepaste selectiecriteria. In deze paragraaf zullen we de onderzoeksbenaderingen op de drie dimensies achtereenvolgens schetsen.

## 1. Rechtvaardiging van exclusie

Het issue van gepaste omgang met vreemdelingen is een klassiek thema binnen de wijsgerige ethiek. Sinds de oudheid is het aan de orde in beschouwingen over faire oorlogsvoering, vriendelijke omgang met of barmhartige hulp aan vreemdeling die men op zijn weg vindt. Als het meer specifiek over toelating gaat, dan vallen vooral reflecties op asiel op. Hoe verschillend gemotiveerd ook: in elk van die beschouwingen over de deugzaamheid van asielverlening is de positie van de gevestigde een vanzelfsprekende.

In de moderne tijd verdwijnt deze vanzelfsprekendheid. De vraag met welk recht (de vorst of de leden van) een politiek-territoriale eenheid, een staat dus, eigenlijk mag beschikken over toelating en uitsluiting, wordt onontkoombaar. Hoe kan zo'n recht onderbouwd worden en binnen welke voorwaarden mag het uitgeoefend worden? In de beschouwingen over deze kwestie figureert vanaf het begin op de een of andere manier de tegenstelling tussen een particuliere collectiviteit en de (verzameling van alle gelijkwaardige) individuen in de wereld. Een krachtige vertolking werd geboden door Kant in *Zum Ewigen Frieden* (1796). Als verbinding tussen enerzijds een vereiste voor volkeren om zelfstandig vorm te geven aan het eigen samenleven en anderzijds de behoeften of noden van mensen die van huis en haard vertrekken, formuleerde hij een *bezoekrecht*. Dat bezoekrecht behelst de vrijheid voor vreemdelingen zich op het grondgebied van een politieke gemeenschap begeven als ze daar vredelievende bedoelingen hebben – ze mogen alleen weggestuurd worden als ze daarmee niet in een onveilige situatie geraken. Kant formuleerde daarmee een principe dat tegenwoordig een hoeksteen is van vluchtelingenrecht: het *refoulement*-verbod. Het was dit principe dat na de Tweede Wereldoorlog centraal kwam te staan in beschouwingen over toelating en (on)rechtvaardigheid. Pas in de jaren tachtig werd de vraag naar de rechtvaardigheid van een migratiebeleid weer in zijn radicale vorm opgenomen. Daarbij werd de problematiek weer geformuleerd in termen van particuliere gemeenschappelijkheid versus universele gelijkwaardigheid van individuen. De tegenstelling wordt daarbij veelal opgenomen onder verwijzing naar *communitarian* tegenover *liberal* argumenten.

Vanuit zogenaamde *liberal* argumenten beargumenteerde Carens bijvoorbeeld dat er geen goede grond te geven is voor een migratiebeleid van staten. Gangbare libertaire, egalitair-liberale en utilistische theorieën leiden volgens hem tot de conclusie dat migratierestricties ongeoorloofd zijn. (CARENS 1987). Om tot die vaststelling te komen zette hij het gedachtegoed van *liberal* auteurs in op het gebied van het internationale, waar die auteurs zelf hun aanpak voor binnenlands gebruik hadden ontwikkeld.

Argumentaties als die van Carens zijn wel bekritiseerd om het strikte individualisme dat het gevolg is van zijn gebruik van liberale theorieën. Zo'n aanpak geeft zich geen rekenschap van particuliere politieke eenheden, hoewel die wel verondersteld worden te bestaan en voort te bestaan. Critici geven kortom aan dat er in zo'n aanpak te weinig aandacht is voor gezichtspunten die door communitarians naar voren zijn gebracht. Die communitarians geven zich op hun beurt geen rekenschap van de positie van individuen (buiten particuliere gemeenschappen). Sommigen concluderen daarmee dat op basis van het liberals-communitarians-debat niet tot een eenduidig antwoord op de vraag naar (on)rechtvaardigheid in toelating te komen is. (COLE 2000; THOLEN 1997)

Anderen amenderen Carens' argument. Carens gaf zelf al aan dat een minimale migratierestrictie geboden kon zijn omwille van openbare orde en veiligheid. Maar daarnaast zijn toch ook andere voorwaarden voor het voortbestaan en functioneren van staten te noemen? Vereist de 'reproductie' van een staat geen garanties van economische en ecologische bestaansvoorwaarden? (HABERMAS 1992) En leggen de instituties die 'burgerschap reproduceren' onder de inwoners (scholen e.d.) geen intrinsieke grenzen voor migratie aan? (TRAPPENBURG 1998) Uiteindelijk lijken deze bedenkingen bij een pleidooi voor



vrije migratie te leiden tot posities die weinig afwijken van de staande praktijk in Westerse staten. (BARRY 1992)

Al deze nuanceringen in het debat laten echter de uitgangsvraag overeind: migratierestrictie is iets dat gerechtvaardigd behoort te worden. Daarnaast bevatten de verschillende legitimeringen voor migratierestricties meer of minder impliciet ook nadere bepalingen van het soort eenheid of collectiviteit dat gerechtvaardigd geacht wordt om zichzelf middels een toelatingsbeleid vorm te geven. Er is sprake van gedeelde economische huishoudingen, van een publieke sfeer met voortgaand debat, van enige toewijding aan het geheel, van een zekere mate van identificatie, van "a thick community of shared understandings", enz. Moderne staten worden daarbij verondersteld aan zulke kenschetsten te voldoen. Meestal blijft die implicatie in normatieve analyses impliciet. Een enkeling is explicieter. Zo merkt Walzer op dat met de nationalisering van 'welfare', politiek en cultuur, de staat eerder dan het lokale het gepaste niveau voor afgrenzing is. "The politics and the culture of a modern democracy probably require the kind of largeness, and the kind of boundedness, that states provide." (WALZER 1983)

## 2. Criteria voor selectie

Tot zover kan men samenvattend stellen dat er mogelijk een recht van staten is om een toelatingsbeleid te voeren, maar daarmee is nog niets gezegd over de paste overwegingen omtrent wie wel en wie niet toegelaten zou moeten worden. Voor menig auteur is dit reden om de voorgaande discussie links te laten liggen en juist te beginnen bij de vraag welke categorieën van mensen goede toelatingskaarten hebben. Zodra enige restrictie gelegitimeerd is, wordt de vraag relevant naar welke normen, overwegingen of gezichtspunten geselecteerd mag of behoort te worden uit verzoekers om toelating. Een gangbare indeling is er dan een van overwegingen van nood, van nut en van nabijheid. (BRUGGER 1994; GIBNEY 1999; WALZER 1983) We zullen ze de revue laten passeren om zicht te geven op discussies die spelen, wederom zonder daarin positie te willen nemen.

### *Nood*

In het voorgaande is al gewezen op de traditie van asielverlening en ook op het *bezoekrecht* zoals dat door Kant werd geformuleerd. Zo'n bezoekrecht omvatte het recht om een grondgebied te betreden en om niet weggestuurd te worden als men daardoor in gevaar zou komen. Dat laatste verbod is vergelijkbaar met het *Refoulement*-verbod zoals dat onder meer in het Vluchtelingenverdrag (1951) opgenomen is. Hiermee is dus een plicht van staten geformuleerd om mensen die elders in nood verkeerden of zouden verkeren op te nemen, of in elk geval het verbod om zulke mensen weg te sturen, wanneer ze er eenmaal zijn. Als alternatief voor zo'n invulling van 'statelijke verantwoordelijkheid' jegens vreemdelingen in nood is ook een andere beargumenteerd. Betoogd wordt dan dat de bekommernis van staten in eerste aanleg om de eigen burgers alleen te billijken is als die staten ook een verantwoordelijkheid in *second resort* realiseren ten aanzien van andere mensen. De aandacht gaat bij die 'verantwoordelijkheid in tweede aanleg' dan uit naar mensen die het zonder de zorg van een eigen overheid moeten stellen (ofwel omdat er geen overheid is, ofwel omdat die haar basale taken verwaarloost). (CARENS 1991; CARENS 1992) Deze bejegening is utilistischer (of in elk geval consequentialistischer) van aard dan het meer deontologische bezoekrecht en *non-refoulement* verbod. De taak van staten is hier niet vervat in termen van een beperkte plicht (corresponderend met een recht van vluchtelingen die zich reeds op hun grondgebied bevinden). Ze heeft daarentegen de gedaante van een verantwoordelijkheid die vraagt om optreden als anderen hun taak verzaken. Dat optreden zou, indien nodig, de vorm kunnen hebben van het opnemen van mensen van elders als vluchtelingen. In deze opvatting strekt de taak zich dus verder uit dan jegens degenen die zich nu op het grondgebied van deze staat bevinden.

Deze opvatting, die zichzelf wel aanduidt als *humanitarianist* (GIBNEY 1999), is ook te begrijpen als een middelingspoging tussen universalistische en particularistische overwegingen, waarbij gevraagd kan worden of ze beter slaagt dan de andere. (THOLEN 1997)

De gedachte dat staten een verantwoordelijkheid hebben jegens mensen in nood, zelfs als ze zich nog niet als asielzoeker aan de grens hebben gemeld, wordt ook vanuit een andere weg ontwikkeld. Daarbij

is de achtergrond niet een utilistische overweging van maximering van basale zorg voor iedereen. Deze alternatieve benadering is retributiever van aard: schuld maakt verantwoordelijkheid. Staten hebben een bijzondere verantwoordelijkheid in het lenigen van de nood van mensen elders aan wier positie zij schuld hebben. (WALZER 1983)

### *Nut*

In de debatten over de legitimiteit van het voeren van een restrictief beleid kwam als een van de overwegingen al naar voren: de economische voorwaarden voor het voortbestaan van een politieke gemeenschap of staat. In lijn daarmee worden verdere criteria voor migratiebeleid wel ontwikkeld op grond van de voor- en nadelen voor de economische positie van het land of bijvoorbeeld het functioneren van arbeidsmarkten. Soms laat men zich daarbij met name leiden door demografische overwegingen: Bepaalde beroepsgroepen dienen vervuld te zijn, of een bepaalde bevolkingsopbouw is noodzakelijk omwille van pensioenfinanciering, enz. Als uitvloeisel van zulke overwegingen zouden dan bepaalde vormen van arbeidsmigratie gestimuleerd of afgeremd moeten worden. Soms ook concentreert men zich op de nationale concurrentiepositie. Om de economische positie te behouden of te versterken wordt een opener beleid bepleit voor arbeidsintensieve sectoren (in intensieve landbouw bijvoorbeeld) of juist een toelatingsbeleid gericht op hooggeschoolden (in het kader van de 'kennis-economie'). Al deze benaderingen delen hun focus op het economisch voordeel voor deze staat – waarbij men het veelal onderling oneens is over de vraag hoe het nationale nut precies begrepen moet worden en welk effect bepaalde maatregelen in dat licht precies hebben.

Zo'n gezichtspunt vanuit nationaal nut wordt op verschillende manieren ter discussie gesteld:

Allereerst wordt wel betoogd dat er geen sluitende rechtvaardiging is voor de beperking van nuts-overwegingen tot nationale voordelen voor landen die migranten ontvangen. Ook overwegingen van rechtvaardigheid vragen om een mondiaal referentie-kader. (POGGE 2002) In nutsoverwegingen dienen ook de effecten van migratie voor vertreklanden meegenomen te worden (braindrain, mogelijke terugstroom middelen, enz.).

Daarnaast wordt ook de focus op nut en nationaal op nationaal niveau bekritiseerd. Benaderingen van nationaal nut zijn geneigd het nationale te veel als eenheid te zien. Migratie-voordelen hoeven niet noodzakelijk in ieders voordeel in een staat te zijn. Behoort immigratie omwille van nationaal nut niet juist degenen die er al zijn die het slechts-af zijn van nut te zijn (of in elk geval hun positie niet slechter te laten worden)? (SOMEK 1998)

En tot slotte wordt aandacht gevraagd voor de positie van arbeidsmigranten zelf. Het economische gezichtspunt van nationaal nut veronderstelt dat de arbeidsdeelname ook voor de immigranten zelf voordeel heeft. Het economische gezichtspunt wil dat waar twee partijen een contract aangaan, dat in vrijheid en gelijkheid gebeurt. Van een gelijkwaardige positie is echter, de gevallen van hoogopgeleide schaarse migrant daargelaten, veelal geen sprake zijn. Bescherming van werknemers is daarbij veelal gekoppeld aan burgerschap. Arbeidsmigranten dreigen in vele opzichten tweederangsburgers te zijn, terwijl het fenomeen van *inliving servants* in moderne staten geen plaats behoort te hebben. (WALZER 1983)

### *Nabijheid*

In het voorafgaande is een aantal keren een onderscheid aangehaald tussen een kring van leden van een particuliere politieke gemeenschap enerzijds en de abstracte(re) verzameling van alle individuen anderzijds. We kwamen deze dichotomie tegen bij de debatten waarin een tegenstelling tussen universalistische en particularistische argumenten aan de orde was: de rechtvaardiging van restrictie of het onderscheid tussen verantwoordelijkheid in eerste en tweede aanleg. Deze dichotomie lijkt, als het om migratie-vragen gaat, echter te simpel. Een complexer beeld is dat van 'cirkels van nabijheid'. Het is een beeld dat bijvoorbeeld al door Cicero werd gebruikt om gradaties van plichten en verantwoordelijkheden te benoemen (gezin, stad, staat, enz.) Zo'n beeld wordt ook wel aangehaald om bijzondere banden met bepaalde groepen mensen te duiden die (nog) niet binnen deze politieke gemeenschap wonen, maar die minder 'ver' zijn in enig opzicht dan anderen in de wereld. Het gaat dan bijvoorbeeld om burgers of hun nakomelingen die zich in het buitenland vestigden of bijvoorbeeld om

geloofsgenoten in den vreemde. Overwegingen van nabijheid worden als grondslag geformuleerd voor toelating van mensen die tot zulke groepen behoren. (BRUGGER 1994; GANS 1998; WALZER 1983)

Argumenten voor toelatingsbeleid volgens lijnen van nabijheid zijn niet onbecommentariëerd. Ten eerste critici stellen nabijheids-argumenten voor toelating aan de kaak door in te gaan op het geïmpliceerde staatsbegrip. Het beeld dat staten in enig opzicht homogeen zijn (cultureel, etnisch, religieus, enz.), waarbij nog een fractie van de cultuur- of godsdienstgenoten buiten de grenzen vertoeft, is aantoonbaar onhoudbaar. In de praktijk betekent het volgen van een toelatingsbeleid van nabijheid dan dat een dominante groep zichzelf als *pars-pro-toto* van de politieke gemeenschap weet op te werpen ten koste van (andere) minderheden. Dit gezichtspunt doet geen recht aan het pluriforme karakter van de bevolking van hedendaagse staten en lijkt moeilijk te rijmen met een modern op de gelijkwaardigheid van burgers berustend staatsideaal. Ten tweede bekritiseert men deze argumentatie voor toelating van nabijheid om haar racistische implicaties in de praktijk. Betekent het niet veelal dat migratie van een bepaalde groep (lees blanke westerlingen) ten koste gaat van mogelijkheden van anderen? De "White Australia"-politiek is hier een vaak aangehaalde casus. (CARENS 1988)

De focus op groepsbanden van culturele, etnische of religieuze aard, zou kunnen doen vergeten dat ook andere banden voor de beoordeling van migratie relevant kunnen zijn. De banden tussen individuen die tot deze politieke gemeenschap behoren (in enig opzicht) en individuen daarbuiten. De banden dus mensen (nog) wonend in twee verschillende landen die een gezin willen vormen in een land. Deze banden lijken niet op gespannen voet te staan met een modern staatsideaal. De banden van nabijheid die aan de orde zijn bij toelating om gezinsvorming of –hereniging doorbreken overigens het concentrische model van 'cirkels van nabijheid'. De indeling van nabijheid naar gezin, wijk, staat blijkt hier juist niet op te gaan.

#### *Verhouding tussen deze drie overwegingen*

Daarmee zijn de issues op de drie soorten van overwegingen successievelijk besproken. Een laatste aspect dat in dit verband nog aan de orde is, betreft de onderlinge verhouding. In de meeste beschouwingen worden ze geïsoleerd aan de orde gesteld. Auteurs die zich wel aan de onderlinge verhouding wagen, betogen dat overwegingen van de ene soort niet andere behoren te domineren. Toelating van mensen waarmee bepaalde (nationale) banden bestaan behoort, bijvoorbeeld, niet ten koste te gaan van hulp aan mensen van verre die in nood zijn. (BAIER 1995) Toelating van mensen waarmee individuele banden bestaan zou niet doorkruist mogen worden door overwegingen van nut. Bij een quotasysteem ingegeven door arbeidsmarktoverwegingen, behoort asielmigratie buiten beschouwing gelaten te worden. In zijn algemeenheid lijkt men vooral beducht te zijn voor een dominantie van de nuts-sfeer en die van nabijheid over die van nood.

De overwegingen die hier besproken werden, vinden in de praktijk invulling in regels en sturings-instrumenten. Ze worden vervat in termen van rechten van individuen die statelijke discretie beperken en in termen van maatregelen die selectie onder applicanten mogelijk maken.

### **3. De beleidsinstrumenten**

De derde en laatste dimensie betreft die van de gekozen beleidsinstrumenten in het migratie beleid. Normatieve studies binnen deze dimensie vragen naar de implicaties van de inzet van specifieke instrumenten (juridische, financiële en communicatieve). Zeker waar het gaat om verdeling van schaarse goederen heeft het gekozen instrument specifieke effecten voor bijvoorbeeld de vrijheid van individuen of de verdeling van een goed binnen een bepaalde groep. Een systeem dat de gedachte volgt 'wie het eerst komt, die het eerst maalt' impliceert bijvoorbeeld een andere verdeling dan een systeem waarin nadere prioriteitscriteria worden geformuleerd. Het eerstgenoemde systeem bevoortrecht personen met bepaalde kwaliteiten; het laatstgenoemde vereist het verzamelen van persoonsgegevens en het aanleggen van databestanden. (ELSTER 1992) Ook binnen migratiebeleid voegen de gekozen instrumenten nieuwe aspecten toe aan de boven al genoemde ethische dimensies. De meeste studies met een normatieve focus op het terrein van toelatingsbeleid behoren tot deze derde dimensie, die van

effecten van instrumentenkeuze. Binnen de rechtsgeleerdheid (en vooral ook de rechtssociologie) worden de vele voorgenomen en toegepaste beleidsinstrumenten onderzocht en beoordeeld op hun neveneffecten. Het gaat dan om neveneffecten voor (mogelijke) migranten, maar bijvoorbeeld ook voor burgers of voor bijvoorbeeld 'het draagvlak' voor toelating in het algemeen. Bij de directe effecten voor migranten wordt dan vooral gewezen op (extra) inbreuken op vrijheden als gevolg van bepaalde maatregelen (inbreuken op privacy, op gezinsleven, enz.), op benadeling van bepaalde groepen (vrouwen of migranten uit bepaalde landen van herkomst, bijvoorbeeld), en op gevolgen voor zelfrespect. Veelal wordt daarbij de vraag van proportionaliteit opgeworpen: weegt het gekozen instrument (in deze vorm) op tegen de genoemde nadelige consequenties voor migranten.

Het voert hier te ver om een uitvoerig overzicht te bieden van studies bij de vele instrumenten. Als illustratie zullen we volstaan met een aantal voorbeelden, gerangschikt naar een drietal categorieën van instrumenten.

- *restrictie-instrumenten* (instrumenten die beogen personen die niet (zullen) worden toegelaten ook effectief buiten te sluiten): Wegen de doelen van detentie van illegale vreemdelingen op tegen de nadelen van vrijheidsbeneming? Weegt het bedoelde effect van de uitsluiting van illegalen van voorzieningen op tegen de nadelen daarvan?

- *selectie-instrumenten* (instrumenten gericht op het onderscheiden van applicanten die wel en die niet voldoen aan een bepaalde toelatingsgrond): Vormt het toetsen van huwelijken bij gezinsvorming op 'echtheid' geen inbreuk op privacy? Geeft een bepaalde vormgeving van het asiel-gehoor wel adequaat ruimte aan een asielzoeker om zijn relaas te doen? Is een vorm van quotering van arbeidsmigratie van voordeel voor een zeer bepaalde groep?

- *toelatingsinstrumenten* (instrumenten die toelating of opvang nader invullen): vormt opvang van asielzoekers in opvangcentra, in plaats van in woonhuizen, een bedreiging van privacy en zelfrespect? Wordt door een systeem waarbij arbeidsmigranten pas na enige tijd rechten ontwikkelen op voorzieningen een ongepaste ongelijkheid gecreëerd?

#### **IV. Normatieve vragen in het licht van Europeanisering**

In de voorafgaande twee paragrafen zijn successievelijk een empirisch en een normatief onderzoeksveld in grove lijnen geschetst. Wat levert ons de verbinding van die twee lijnen nu op? Welke nieuwe elementen voegt de europeanisering van het toelatingsbeleid toe – elementen die vragen om een uitbreiding of herziening van het normatieve kader van vragen ten aanzien van het toelatingsbeleid van nationale staten? In de verkenning van deze kwestie zullen we de indeling in dimensies uit de vorige paragraaf blijven volgen: eerst de dimensie van legitimiteit van toelatingsbeleid, dan die van gepaste selectie-criteria en tot slot de instrumenten-keuze.

Als belangrijkste lijnen van Europeanisering zullen we daarbij de bevindingen uit paragraaf II in het achterhoofd houden: De supranationalisering van toelatingsbeleid, die echter nog steeds een rol laat aan de verschillende lidstaten van de EU; de betekenis van Europese normen met tegelijk een restrictief beleid; en, als derde, de betrokkenheid van derde partijen in de uitvoering van het Europese toelatingsbeleid.

##### **1. Rechtvaardiging van uitsluiting**

In paragraaf II werd de ontwikkeling van een regulering van toelating op Europees niveau geschetst. Die ontwikkeling bracht een communausering en supranationalisering van de besluitvorming over toelating. Daarmee heeft de Europese Unie in zekere mate, en in de toekomst misschien in nog grotere mate, een de rol op zich genomen die eerder bij staten lag. *Daarmee rijst de vraag of de EU ook net zo gelegitimeerd (of net zo gebrekkig gelegitimeerd) is in het voeren van enig toelatingsbeleid? De beantwoording van deze vraag vereist een nadere vergelijking van de EU met staten, met name op de aspecten die in het debat over legitimiteit van statelijke uitsluiting een rol spelen.*

Twee extreme posities zijn, om te beginnen, denkbaar. Volgens de ene positie is 'Europa' gaandeweg een staat geworden. De institutionalisering die we zagen op het terrein van migratie is te begrijpen als een exponent van een veel bredere institutionalisering. De Europese Unie heeft in lijn daarmee de rol van staten op het gebied van toelating overgenomen. Dat zou kunnen betekenen dat de ethische issues in wezen hetzelfde blijven. Alleen de adressaat verandert. Volgens een tweede opvatting is juist het tegendeel waar. De samenwerking op Europees niveau doorbreekt de aloude statelijke configuratie en vraagt om geheel nieuwe perspectieven: we zijn getuige van het einde van de natie-staat, het einde van klassieke hiërarchische bestuurseenheid en het einde van territoriale eenheid en afbakening. Tegenwoordig zijn geheel nieuwe concepten gepast, zoals: transnationalisme, multipolariteit, post-Westfaals systeem, post-nationaliteit, e.d. (BAUBÖCK 1994; BAUBÖCK 2003; GUILD 2001; MORRIS 1997; SASSEN 1999; SOYSAL 1993; ZIELONKA 2001) Welke positie heeft de beste kaarten?

In een aantal opzichten heeft De Europese Gemeenschap wel wat weg van een klassieke staat: bijvoorbeeld binnenlandse vrije mobiliteit en vrije vestiging, een territorium, een open huishouding, een systeem van *cheques and ballances* en machtenscheiding en een besluitvormingssysteem met parlementaire controle. Maar vergeleken met de lidstaten zijn er op deze punten toch ook verschillen: de vrije vestiging heeft zijn beperkingen (zonder werk en inkomen is men niet vrij zich te vestigen in een andere lidstaat), Europa heeft een uitdijend territorium (waar staten juist gefixeerd zijn), de open huishouding van de EU is toch gelimiteerd, er is een constitutioneel Hof dat buiten het verband van de Unie bestaat en de bevoegdheden van het EP zijn beperkt vergeleken met die van nationale parlementen. (LEHNING 1998)

Betekent dit alles nu dat Europa minder dan nationale staten gelegitimeerd is om enig toelatingsbeleid te voeren? Om die vraag te beantwoorden is het nodig juist die aspecten van staten in het onderzoek te betrekken die naar voren worden gebracht in debatten over de legitimiteit van migratierestrictie. Is er sprake van gedeelde opvattingen, van identificatie met de Europese politieke gemeenschap en Europees burgerschap, is er wel een publieke gemeenschap met onder meer een Europees publiek debat binnen een Europese *Öffentlichkeit*, is er sprake van één *demos*? Bestaat er een systeem van georganiseerde solidariteiten, bijvoorbeeld in de vorm van gedeelde verzekeringsarrangementen of een verzorgingsstaat? Volgens menigeen niet. Als Europa al te beschouwen is als een gemeenschap, dan vooral als een *legal community* of een *thin community*, en niet als de *thick community* zoals staten wel voorgesteld worden. (LACROIX 2002; LEHNING 1998; VINK 2003) Dat zou tot de conclusie leiden dat Europa niet (of minder nog dan staten) gelegitimeerd is tot het voeren van enig toelatingsbeleid. (JORDAN 2003) De implicatie zou dan zijn dat de supranationalisering van toelating teruggedraaid zou moeten worden, of in elk geval dat snel werk gemaakt zou moeten worden van een verdere 'verstatelijking' van de EU. Als gevolg van allerlei logica's is Europa in een bepaalde rol terechtgekomen die het (nog) niet behoort te hebben. In menig opzicht zou Europa eerst een verband moeten worden naar voorbeeld van, laten we zeggen, de Verenigde Staten van Amerika.

Er is echter tegen zo'n ontwikkeling het een en ander in te brengen. De vorming van Europese eenheid wordt door menigeen begrepen en gewaardeerd als een ontwikkeling van een postnationaal politiek verband: Europa als een politieke gemeenschap die universalistischer kan en behoort te zijn dan de klassieke Europese staten: meer gevormd door een ideaal gestoeld op universele individuele rechten en minder op particuliere (nationalistische) banden en een specifieke nationale cultuur. Een verdere beweging in de richting van een Europese 'staat' naar het model van nationale staten zou afbreuk doen aan de bijzondere kwaliteit van Europa. (BIGO 2002; HABERMAS 1992; KOSTAKOPOULOU 1998)

Daarmee stuiten we op een eigenaardige tegenstelling. Enerzijds zijn er goede redenen voor Europese staten om samen te werken en zelfs bevoegdheden over te dragen: Redenen van efficiency en effectiviteit (bijvoorbeeld om 'asielshoppen' tegen te gaan) en redenen van adequate vluchtelingenbescherming (om een *race to the bottom* in nationale beschermingsnormen te vermijden). Anderzijds lijkt dat Europa op zijn beurt niet gelegitimeerd in het voeren van enig toelatingsbeleid. En bovendien is het om verschillende redenen onwenselijk dat de Europese Unie zich verder ontwikkelt tot een staat.

Deze patstelling lijkt gepareerd te kunnen worden door een heel andere bejegening van Europa voor te stellen. Tot zover werd Europa opgevat als een (gemankeerde) vervanger van staten. Europa (in al zijn aspecten) kan echter ook bekeken worden als institutioneel complementair aan staten. (BADER 1999) Vanuit deze bejegening wijst men graag op *checks and ballances* binnen het systeem van statelijke en Europese instituties. Denk bijvoorbeeld aan de driehoeksverhouding zoals die door Guild op het terrein van toelatingsbeleid werd aangewezen. (GUILD 1999) De problematiek van een beslissende Europese actor met een legitimiteitsdeficiet (vergeleken met staten) is dan niet meer aan de orde.

De vraag is dan echter of deze elegante benadering van 'Europa' de vraag naar de gepaste plaats van besluitvorming omtrent toelating wel oplost. Op enig niveau zal toch beslist moeten worden over de gepaste omvang en aard van toelating tot particuliere eenheden. En op basis van welke overwegingen zal die beslissingsbevoegdheid bij welke institutie behoren te liggen?

Aanhangers van de idee van complementariteit maken graag gebruik van een multilevel-model van soevereiniteit, zoals dat bijvoorbeeld door Pogge is voorgesteld. Dat model maakt gebruik van de subsidiariteitsregel: besluitvorming dient zo laag mogelijk in hiërarchie plaats te vinden, rekening houdend met gemeenschappelijkheden in taal, religie, etniciteit en geschiedenis, maar zodanig dat alle mensen die "significantly and legitimately" getroffen worden door besluiten, een stem hebben in de besluitvorming. (POGGE 1992; POGGE 2002) Maar daarmee lijkt het debat over het gepaste niveau van besluitvorming over (specifieke elementen van het) toelatingsbeleid eenvoudig weer geopend te worden. De vraag of de Europese Unie wel het gepaste niveau van besluitvorming over toelating is – dan wel dat ze dat onder specifieke voorwaarden is - ligt daarmee nog open.

## 2. Criteria voor selectie

De tweede dimensie die we eerder onderscheidde betreft die naar gepaste selectieoverwegingen. Voorbijgaand aan de vraag of de EU een legitieme rol in het toelatingsbeleid kan spelen, zullen we ons concentreren op de vraag wat de Europeanisering van het toelatingsbeleid betekent voor de drie soorten van overwegingen die in de literatuur over beoordeling van statelijke beleid naar voren worden gebracht: *nood, nut en nabijheid*. *Zijn deze overwegingen op vergelijkbare wijze aan de orde binnen het zich ontwikkelende Europese verband?*

### *Nood*

De Europeanisering van toelatingsbeleid strekt zich ook uit tot het veld van het bieden van veiligheid voor vluchtelingen. Met name in het EVRM zijn de beginselen neergelegd die rechten van mensen die protectie behoeven uitdrukken. De laatste decennia zijn in Europees verband ook afspraken gemaakt die de effectieve toegang tot zulke bescherming regelen en ook belemmeren. De afdoening van asielvragen is daarbij overigens in nationale hand gebleven.

In samenwerking hebben Europees staten zich in staat getoond om de 'last' van vluchtelingenbescherming voor een deel over te dragen aan andere landen. Zonder het *refoulement*-verbod (in directe zin) te overtreden hebben Europese staten de protectietaak voor menig asielzoeker bij andere actoren weten te leggen, veelal actoren die minder geëquipeerd zijn dan de Europese landen. Het is allereerst de vraag of deze aanpak strookt met de gedachte van verantwoordelijkheid in tweede aanleg. Dit gezichtspunt gaat voorbij aan de meer legalistische vraag of nu wel of niet sprake is van een schending van het verbod op *refoulement* bij de 'burden shift' die Europa weet te bewerkstelligen. Een verantwoordelijkheid in tweede aanleg ten aanzien van mensen die moesten vluchten kan wellicht ook ingevuld worden door op adequate wijze elders opvang en protectie te (laten) bieden. Geldt ten aanzien van welvarende en goedgeorganiseerde politieke verbanden, zoals de EU er onmiskenbaar een is, een grotere verantwoordelijkheid in tweede aanleg? Een verantwoordelijkheid die verder reikt dan de hulpbehoevenden die zich zelf onder de protectie van zulke verbanden hebben weten te brengen? Deze overwegingen zouden grond kunnen geven van een bijzondere plicht van de EU in steun aan opvang, bijvoorbeeld door de UNHCR, elders in de wereld en meer in het bijzonder aan de opbouw van een sterk mondiaal opvangregime. (GHOSH 2000; JORDAN 2003)

Een ander issue hangt ook samen met de bijzondere macht die de Europese eendracht heeft weten te bewerkstelligen. Naast de gedachte dat verantwoordelijkheid ten aanzien van de protectie van vreemdelingen in nood voortvloeit uit een taak in tweede aanleg, kwamen we ook de overweging tegen dat wie schuld heeft in andermans nood daarmee een bijzondere verantwoordelijkheid op zich laadt. Wat betekent de opstelling en positie van het verenigde Europa in de mondiale economie in dit verband? Heeft Europa als gezamenlijkheid bijzondere mogelijkheden om bij te dragen aan een rechtvaardiger economische orde? Meer dan de lidstaten is Europa immers een *global player*. Daarmee lijken er verscheidene overwegingen te zijn die leiden naar een bijzondere verantwoordelijkheid van Europa om werk te maken van preventieve *non-arrival policies* (in de vorm van ontwikkelingshulp of de promotie van *good governance* bijvoorbeeld via verdragen met *sending countries*), maar ook van het afschaffen van importbelemmeringen en van financiering van export. (NIESSEN 1999)

Overigens is op te merken dat zich een eigenaardige spanning voordoet als we deze overwegingen verbinden met een eerdere gevolgtrekking. We suggereerden dat de EU wel eens minder dan staten gelegitimeerd zou kunnen zijn tot het voeren van enig toelatingsbeleid. Hier lijken we te moeten vaststellen dat de EU juist een bijzondere verantwoordelijkheid kan hebben in het bieden van veilige toevlucht en het voorkomen van situaties die leiden tot gedwongen migratie.

Niet alleen de gezamenlijke machtspositie van Europese landen lijkt echter consequenties te hebben voor de beoordeling van toelatingsbeleid in Europa. Ook de interne pluraliteit van Europa brengt nieuwe vragen met zich mee. Boven stuiten we al op de kwestie of besluitvorming over het bieden van een veilige plaats voor vluchtelingen niet (in laatste instantie) bij staten behoort te liggen? (VERMEULEN 2002) Maar zelfs als de besluitvorming over asielregels en zelfs de afdoening van asielaanvragen op Europees niveau behoort te gebeuren, blijft de vraag binnen welk van de lidstaten welke vluchtelingen hun toevluchtsplaats moeten kunnen krijgen: welke lidstaat dient welke 'burden' te krijgen en welk verdelingsinstrument is daarbij gepast? Deze vraag zullen we beneden opnemen onder 'instrumenten'.

#### *Nut*

Ook op het terrein van arbeidsmigratie speelt Europa een duidelijke rol – hoewel ook hier staten zelf zeer selectief beslissen over de toelating van arbeidsmigranten uit derde landen. De rol van de Europese Unie op het terrein van arbeidsmigratie hangt met name samen met de voortgaande uitbreiding van het aantal lidstaten en met de associatieverdragen die met derde landen worden gesloten. In beide gevallen (waarbij associatieverdragen vaak voorafgaan aan Unie-lidmaatschap) wordt de mogelijkheid geschapen voor een vrije(re) toegang van arbeidsmigranten uit betreffende staten tot het Europa van de Unie. Vergeleken met de gang van zaken bij staten kan men hier van een heel bijzondere soort van toelatingsbeleid spreken. De regels en voorwaarden voor arbeidsmigratie naar de EU worden hier niet eenzijdig aan de migranten opgelegd, maar worden opgesteld met instemming van de overheden van de aanstaande arbeidsmigranten. Daarmee lijkt de asymmetrie in de positie van arbeidsmigranten en ontvangende samenleving minder sterk te zijn dan in het geval van individuele migranten en ontvangende staten.

In het Europa van het vrije verkeer en van de associatieverdragen is de rechtspositie van arbeidsmigranten, zeker van degenen die al langdurig in Europa wonen, in de loop der jaren versterkt. De positie van deze *third country residents* is in veel opzichten vergelijkbaar met die van burgers van de lidstaten. Via de band van Europa is een positie van *inliving servants* bestreden. Toch is hun positie (nog) niet geheel gelijk(waardig) aan die van burgers van lidstaten. Zo ontberen deze migranten vaak volledig kiesrecht. Hun verblijfsrecht is veelal minder robuust dan dat van burgers van lidstaten. Men zou kunnen betogen dat daarmee toch een dreiging van tweederangs burgerschap voor derdelanders op de loert blijft liggen. Brengt de afwijkende rechtspositie van derdelanders een specifieke bejegening door werkgevers en mederkers van uitvoerende diensten met zich mee? (GROENENDIJK 1999a; MORRIS 1997) De missie van de EU, gericht op het realiseren van een economische binnenruimte van vrije en gelijkwaardige deelnemers, biedt hier 'bovenationale' argumenten voor het verder versterken van de positie van derdelanders. Is het in dat verband gepast om het Unie-burgerschap uit te breiden naar zulke derdelanders die al lang wonen en werken binnen Europa? Of zou een voortbestaand onderscheid tussen lidstaat-unie-burgers en derdeland-unie-burgers de bestaande tweedeling in feite in stand houden?

Naast de mogelijke rol van de EU in de verdere versterking van de positie van arbeidsmigranten die eenmaal zijn toegelaten, is ook te vragen of Europa geen grotere stem zou moeten hebben in vragen van toelating om economische redenen, ten koste van statelijke discretie. Behoren beslissingen omtrent toegang tot die éne markt niet ook centraal te worden genomen? Of zouden daarvoor eerst alle arbeidsmarkten en verzorgingsarrangementen ge-europeaniseerd moeten worden? We stuiten daarmee op een aspect van de hiervoor al geformuleerde kwestie over het gepaste niveau van besluitvorming over toelating.

### *Nabijheid*

Op een aantal onderdelen lijkt in het ontstane Europese toelatingsbeleid gevolg te zijn gegeven aan overwegingen van nabijheid. Zo memoreerden we in paragraaf II: Vrije(re) arbeidsmigratie vanuit nieuwe Midden en Oost Europese lidstaten en staten waarmee associatieverdragen werden gesloten; een landenlijst, binnen de visumregelgeving, die migranten uit bepaalde landen favoriseert; en, als derde, makkelijker toegang voor asielzoekers uit eigen regio, meer in het bijzonder de ontheemden uit voormalige Joegoslavië.

Vanuit de idee van cirkels van nabijheid en bijzondere plichten jegens nabijen, lijken deze aspecten op het eerste oog niet minder ongepast voor Europa, dan voor staten. Wanneer overwegingen van nabijheid relevant mogen zijn voor statelijk toelatingsbeleid, dan ligt het in de rede dat bij Europeanisering een ruimere cirkel relevant is, maar de ratio blijft gelijk. Toch past bij deze eenvoudige uitbreiding van het argument een aantal kanttekeningen. Allereerst is er de vraag of de cirkels van nabijheid-gedachte voor Europa wel zo relevant is. Zoals hierboven al aangegeven wordt Europese eenwording vaak verbonden met het ideaal van een post-nationaal verband, meer gericht op universalistische dan op particularistische noties. (HABERMAS 1992; KOSTAKOPOULOU 1998) Voor zo'n verband lijkt de gedachte van bijzondere zorg voor nabijen minder op zijn plaats. Ten tweede kan men veronderstellen dat de idee van concentrische cirkels van nabijheid voor Europa nog minder strookt met de realiteit dan voor individuele staten. De bevolkingssamenstelling van de EU is nog veel diverser, nog minder mono-nationaal. Studies van transnationale (migranten) netwerken laten zien dat mensen in Europa zich veelal eerder met anderen ver weg dan in de directe regio verbonden weten. (BAUBÖCK 2003; SASSEN 1999) Ligt hierin wellicht een argument voor bijzondere aandacht voor meer individuele banden tussen mensen in Europa en potentiële migranten van elders? Brengen met andere woorden overwegingen van nabijheid voor de EU niet juist verantwoordelijkheden inzake gezinsvorming en –hereniging met zich mee? En als derde, tot slot, is de vraag op zijn plaats of de zorg om 'nabijen' niet nadrukkelijk ten koste gaat van de positie van (vooralsnog) 'verren'. Zo gaat de vrijere arbeidsmigratie uit geassocieerde landen gepaard met een grotere restrictiviteit voor (asielzoekende) migranten daarbuiten – juist ook door inschakeling van deze geassocieerde landen in de uitvoering van het toelatingsbeleid.

Tot slot vraagt bij het issue van nabijheid, naast de Europese eenheid, ook de Europese pluraliteit weer aandacht. Mogelijk spelen overwegingen van geografische of culturele nabijheid geen gepaste rol op het niveau van het ene Europa. Maar behoren ze dan wel een plaats te kunnen (blijven) spelen op nationaal niveau? We zagen bijvoorbeeld dat de toetreding van Hongarije tot de EU zal betekenen dat groepen 'etnische' Hongaren buiten de grenzen van de EU zullen komen te wonen. Tegelijkertijd wordt de politieke positie van (etnische) minderheidsgroepen door de Raad van Europa versterkt. Ook hier stuiten we weer op de vraag op welk niveau besluitvorming over toelating in Europa behoort te liggen.

### **3. Instrumenten**

De derde dimensie die we in de vorige paragraaf onderscheidde was die van instrumentenkeuze. Op het terrein van toelatingsbeleid in nationale settings ging het om instrumenten ter effectivering van uitsluiting in het algemeen, instrumenten om personen te selecteren voor toelating en instrumenten die aan toelating in praktische zin vorm geven. *Welke implicaties heeft de Europeanisering van het toegangbeleid nu voor instrumentenkeuze en welke nieuwe vragen dienen zich daarmee aan?* De geboden schets van de ontwikkeling van Europees toelatingsbeleid wijst in twee richtingen. Allereerst zijn van de in paragraaf III genoemde categorieën van instrumenten nieuwe varianten ontwikkeld – instrumenten die juist konden



ontstaan door Europese samenwerking. En in de tweede plaats is er een nieuw soort van instrumentarium: bedoeld om taken (of lasten) over de lidstaten te verdelen. De eerstgenoemde verandering heeft alles te maken met de nieuwe eenheid, de tweede met de gebleven interne pluraliteit in Europa.

#### *Instrumenten voor restrictie, selectie en toelating*

De Europese integratie op het gebied van toelatingsbeleid heeft tot nieuwe instrumenten geleid. De schets in paragraaf II laat een vernieuwing van het instrumentarium in twee opzichten zien: meer 'sturing op afstand' en verbinding van migratiebeleid en veiligheidsbeleid in de uitvoering.

Sturing op afstand – zowel in restrictie als selectie en toelating – betekent het in weten te schakelen van actoren anders dan (diensten van) lidstaten of Europese instanties. We zagen de voorbeelden van aspirant lidstaten en grenslanden van de Europese Unie en zelfs andere derde landen die de facto het Europese toelatingsbeleid uitvoeren. We zagen ook de voorbeelden van vervoersondernemingen die een rol kregen (met de invoering van *carrier sanctions*). En indien plannen daartoe verdere uitvoering vinden kan ook afdoening van asielaanvragen en opvang in eigen regio in dit rijtje worden opgenomen. (LOESCHER 2003) De realisering van deze vormen van sturing op afstand is wellicht geen noodzakelijk gevolg van de Europeanisering van toelatingsbeleid. De Europese eendracht bracht dit samenwerkingsverband echter wel in een situatie waarin dit instrumentarium in deze vorm kon ontstaan. Voor derde landen is het navolgen van Europese toelatingsregels vaak een zaak van slikken of stikken. En vervoerders konden niet effectief dreigen bepaalde bestemmingen links te laten liggen bij invoering van boetes bij vervoer van personen zonder de vereiste documenten. (BYRNE 2003)

In de triade van EU-landen, derde landen en migranten liggen de voordelen van sturing op afstand waarschijnlijk vooral bij de eerstgenoemden. Met het overlaten van controle en vluchtelingenbescherming aan landen die net binnen of juist buiten de EU-grenzen liggen zijn die uitvoeringstaken bij landen terecht gekomen die daartoe minder geëquipeerd zijn dan de landen die de regels oorspronkelijk in het leven riepen. Het zijn landen met een minder sterke traditie in juridische en ambtelijke diensten, financiële en technische middelen zijn vaak minimaal, juridische garanties zijn veelal geringer. En juist deze landen kregen geheel nieuwe taken vervat in nieuwe complexe richtlijnen. Om deze redenen wordt vaak de twijfel uitgesproken of deze verplaatsing van de uitvoering van het Europese beleid geen erg gebrekkige garanties voor vluchtelingenbescherming betekent – ook binnen de Europese Unie. Juist vanuit die EU lijkt men met nieuwe regelgeving deze gebreken weer te willen ondervangen. Men zou zelfs kunnen opperen dat het restrictieve beleid van Europa alleen mogelijk was doordat derden ingeschakeld konden worden voor de uitvoering. Van een faire en evenwichtige verdeling van taken binnen Europa lijkt hiermee niet werkelijk sprake te zijn. Het heeft, zo wordt door menig auteur opgemerkt, meer weg van het afschuiven door rijke landen van hun verantwoordelijkheid in protectie op minder rijke landen in het oosten.

Voor de nieuwe lidstaten zelf heeft de taak om de buitengrenzen streng te bewaken ook een aantal negatieve gevolgen. Ze worden nu gedwongen barrières aan de grenzen op te werpen waar die eerst niet bestonden. Dat kan een negatieve invloed hebben over regionaal economisch verkeer. En het kan er ook voor zorgen dat bepaalde nationale groepen nu door een grens van elkaar gescheiden worden. En dat terwijl juist vanuit de Raad van Europa de rechten van minderheidsgroepen versterkt werden. (BYRNE 2003; BYRNE 2002; GEDDES 2003; JILEVA 2002; LAVENEX 1998; LAVENEX 2001b; LAVENEX 2002; MITSILEGAS 2002; WALLACE 2002; ZIELONKA 2001)

Binnen de bestuurskunde en politicologie wordt bij vormen van 'sturing op afstand' aandacht gevraagd voor de consequenties voor legitimiteit (van effectiviteit in resultaat, maar ook van verantwoording). Waar uitvoeringsmacht overgaat op andere actoren worden de vragen acuut in hoeverre de 'sturende instantie' er nog voor kan zorgen dat het wenselijke resultaat ook realiteit wordt en hoe nog sprake kan zijn van adequate controle en verantwoording? (KERSBERGEN 2001) Ook vormen van 'sturing op afstand' waarom het ons hier gaat, kunnen vanuit zo'n gezichtspunt wellicht zinvol opgenomen worden: Zijn er mogelijkheden om de beschreven vormen van 'overdracht' van uitvoering vergezeld te laten gaan van regels of instrumenten die de geconstateerde tekorten kunnen remediëren? Hoe zou het de facto inschakelen van derde landen en private actoren zodanig kunnen zijn dat handwijzen adequater gecontroleerd worden, dat er verantwoording wordt afgelegd, dat uitvoerders gesteund ondersteund

worden? Dit alles op zo'n manier dat wel van een verplaatsing van de uitvoering sprake is, maar dan met een meer faire verdeling van nadelen, of beter, met een betere waarborging van rechten en vrijheden.

Volgens menigeen, zo zagen we in het voorgaande, is het migratiebeleid verknoopt geraakt met veiligheidsbeleid. Voorbeelden worden aangewezen op het niveau van beleidsontwikkeling, in samenwerking tot uitvoeringsdiensten en in soorten van regelgeving (zie paragraaf II) De auteurs die van securisering van het Europese toelatingsbeleid spreken, gebruiken deze term onmiskenbaar in een pejoratieve betekenis. Ze laten hun weergave van ontwikkelingen volgen door sterke bedenkingen: Is deze aanpak wel een oplossing voor een werkelijk probleem en heeft die geen sterke onwenselijke effecten? Is er werkelijk een dreiging van grootschalige migratie en criminaliteit die orde en veiligheid in gevaar zal brengen? Wordt met deze brede aanpak enige veiligheidsdreiging werkelijk effectief aangepakt? En zorgt de gekozen aanpak niet juist voor meer illegaliteit, meer mensensmokkel en mensenhandel en meer criminaliteit? Legitimeert dit alles wel de sterke inbreuk of individuele vrijheden die het met zich meebrengt? Ondernijmt deze aanpak niet het draagvlak onder Europese burgers voor migratierechten en vluchtelingenbescherming? (BIGO 2000; BIGO 2001; BIGO 2002; CHOLEWINSKI 2000; GUIRAUDON 2003; HUYSMANS 2000; JORDAN 2003; KOSLOWSKI 2001; LOESCHER 2003; TWOMEY 2000) In zijn algemeenheid gesteld lijken bij zulke 'gesecuriseerde' toelatingsinstrumenten, net als bij die van 'sturing-op-afstand', de voordelen met name bij de Europese lidstaten komen te liggen.

De tendens tot securisering vraagt ook om een fundamentele bezinning op de verhouding tussen toelatingsbeleid en veiligheid. In het in paragraaf III aangehaalde debat over legitimiteit van uitsluiting wordt vanuit vrijwel alle theoretische benaderingen migratierestrictie omwille van openbare orde en veiligheid geaccepteerd. (BARRY 1992; CARENS 1987) Te vragen is dan echter of de beschreven praktijk binnen Europa met dat argument te verdedigen is. Het restrictieargument lijkt op twee manieren begrepen te kunnen worden. Ófwel restrictie is op zijn plaats wanneer zulke grote aantal (dreigen te gaan) migreren dat handhaving van openbare orde en veiligstellen van individuele rechten praktisch onmogelijk wordt. Ófwel restrictie is op zijn plaats bij personen waarvan men duidelijke aanwijzingen heeft dat ze voornemens zijn de openbare orde of vrijheid en veiligheid van aanwezigen op ernstige wijze te ondermijnen. Bij de eerste van deze twee argumentaties gaat het louter om de rechtvaardiging van enige toelatingsrestrictie – niet om passende middelen daartoe. In de tweede argumentatie gaat het om de bejegening van specifieke migranten als veiligheidsrisico – niet om de verbinding van toelatingsbeleid en veiligheidsbeleid in den breedte. Overigens hebben we bij die tweede argumentatie een erg vage invulling van veiligheid gekozen zonder enige nadere analyse. Welk begrip van (on)veiligheid is eigenlijk precies aan de orde bij uitsluiting omwille van de openbare orde en veiligheid? De (dreigende) inbreuk op welke vrijheidsrechten is eigenlijk relevant? En wat is te verstaan onder 'dreiging'?

De securisering van migratiebeleid heeft in combinatie met de wijze waarop de pluraliteit binnen Europa georganiseerd is nog een verdere consequentie voor migranten. De uiteenlopende lidstaten zijn elk in de positie om personen als 'bedreigend voor de veiligheid' toe te voegen aan databestanden die door alle andere staten gebruikt worden. De beslissing van één staat om een persoon uit te sluiten maakt daarmee ook de toegang tot andere staten onmogelijk. De precieze invulling van 'bedreiging voor de veiligheid' blijkt echter van land tot land te verschillen. Wie door één land wordt afgewezen, wordt ook de toegang belemmerd tot een ander land die hem wellicht helemaal niet als gevaar ziet.

#### *Instrumenten voor onderlinge taakverdeling*

Nieuwe instrumenten hangen niet alleen samen met de nieuwe Europese eenheid, maar juist ook met de gebleven interne pluraliteit. Die pluraliteit brengt interne verdelingsvragen met zich mee. Het gaat dan om vragen die minder op de terreinen nut en nabijheid liggen, maar meer op dat van mensen in nood: de afhandeling van asielverzoeken en de daadwerkelijke opvang van vluchtelingen. Deze vragen worden veelal opgevoerd onder het label *burdensharing*.

In de huidige situatie wordt de interne verdeling van opvang gereguleerd door een regime van gepaste land van afdoening. Zoals eerder naar voren kwam, is met het Verdrag van Dublin gekozen voor een stelsel waarin dat land verantwoordelijk is waar de migrant zijn asielverzoek het eerst had kunnen doen. Het land dat het asielverzoek behandelt, is ook verantwoordelijk voor de protectie en opvang van de vluchteling. Een effect van dit systeem is dat bepaalde landen door hun geografische ligging een grotere

last hebben, en dat asielzoekers een zekere, maar beperkte, keuze hebben in welk land een veilig heenkomen zullen krijgen. Naast dit stelsel zijn ook andere denkbaar. Denkbaar is bijvoorbeeld een stelsel waarin die staat verantwoordelijk is die het (eerste) feitelijke asielverzoek van een bepaalde persoon ontvangt. Mogelijk is ook een heel ander verdelingsstelsel te realiseren waarin lasten verdeeld worden doordat landen die veel vluchtelingen opvangen geld uit een fonds ontvangen, terwijl de andere landen juist aan zo'n fonds moeten bijdragen. En weer een andere variant is er een waarin vluchtelingen (waar ook precies hun verzoek is gedaan en behandeld) via een bepaalde verdeelsleutel ter opvang worden toebedeeld aan de diverse lidstaten (NOLL 2000; NOLL 2003) Elk van deze varianten, die elk nader ingevuld moeten worden, heeft andere gevolgen voor lidstaten en migranten.

Zulke verdelingsvragen kunnen zich natuurlijk ook in andere aspecten van het toelatingsbeleid voordoen. Als we toelatingsbeleid iets ruimer opvatten en bijvoorbeeld ook rekening houden met (preventieve) *non-arrival policies* dan is ook daarbij (indien dat beleid niet door een instantie van de EU op zich genomen wordt) de vraag naar een gepast verdelingsmechanisme aan de orde.

**Schema 1: empirische trends en normatieve dimensies bijeengebracht.**

<b>Ethische Dimensies</b>	<b>Trends</b>		
	<b>Europeanisering van instituties</b> <i>Eenwording en pluraliteit</i>	<b>Europeanisering van regelgeving</b> <i>'Securisering'</i>	<b>Europese expansie</b> <i>Inschakeling derden</i>
<b>Restrictie-legitimiteit</b>	Legitimiteit toelatingsbeleid supranationaal?	Toelatingsrestrictie om veiligheid?	Gepastheid 'verantwoordelijkheidsoverdracht'?
<b>Selectie overwegingen</b>	Collectieve Europese verantwoordelijkheden?	Wenselijkheid nationale discretie?	Nutsmigratie ten koste van Noodmigratie?
<b>Instrument effecten</b>	Alternatieven voor dit <i>burdensharing</i> -instrument?	Compensatie voor nadelen <i>securisering</i> ?	Compensatie voor nadelen sturing op afstand?

#### *Samenvattend*

In deze paragraaf hebben we de Europese ontwikkelingen op het gebied van toelatingsbeleid op het raster van normatief onderzoek met een statelijke focus gelegd. We waren daarbij vooral nieuwsgierig naar die kwesties waarbij ze niet naadloos op elkaar pasten, waar de europeanisering van het toelatingsbeleid nieuwe vragen oproept.

Als we nu beknopt de verschillende nieuwe normatieve vragen benoemen dan gaat het allereerst om nieuwe vragen van verantwoordelijkheid: de bijzondere (externe) verantwoordelijkheid van Europa als eenheid en daarnaast de (interne) verantwoordelijkheidsverdeling over supranationale en nationale niveaus. Deze verantwoordelijkheidskwesties zijn naar voren gekomen uit de besprekingen binnen de tweede en de eerste dimensie. En vervolgens gaat het om nieuwe vragen binnen de derde dimensie over gepaste instrumentering: de beoordeling van nieuwe afgrenzingsinstrumenten en van het huidige verdelingsinstrument.

## V. Onderzoeksagenda

Deze verkennende studie begon met de vraag of, en zo ja in welke opzichten, het veld van normatieve studies van (met name statelijk) toelatingsbeleid uitgebreid dient te worden nu er sprake is van een verregaande Europeanisering. Om die vraag te beantwoorden is eerst, op basis van politicologische en juridische studies een schets geboden van de Europeanisering van het toelatingsbeleid. Vervolgens zijn we nagegaan wat deze ontwikkeling betekent voor de onderscheiden dimensies van normatief onderzoek.

In paragraaf IV hebben we de geschetste Europeanisering en de dimensies van normatief onderzoek met elkaar in verband gebracht. Dat leidde tot een identificatie van een hele reeks issues die om nader onderzoek vragen. Mogelijke aanknopingspunten voor de nadere uitwerking van zulk onderzoek kwamen daarbij al aan de orde.

Aan het einde van deze verkennende studie is het nu zaak de gevonden issues systematisch bijeen te brengen in een agenda voor onderzoek. Voor zo'n systematisering zijn verschillende manieren denkbaar. We zullen hier een systematisering bieden die als focus heeft: *de verantwoordelijkheden van Europa inzake migratie*. Die focus stelt ons in staat de verschillende issues op te nemen en ze tegelijkertijd onderling in verband te brengen. De leidende vraag om vervolgens tot een verdere indeling te komen is: Wie heeft welke verantwoordelijkheid en op welke wijze kan die het best gerealiseerd worden? Die vraag stelt de actor voorop. Die actor is in dit verband natuurlijk Europa, maar dan met verschillende invullingen daarvan: Europa als eenheid naar buiten en Europa als een samengestelde eenheid van binnen.

### Schema 2: bevindingen gesystematiseerd voor een onderzoeksagenda

	Europa in eenheid	Europa in pluraliteit
verantwoordelijke actor	(1a) <i>Het ene Europa en zijn verantwoordelijkheden</i>	(2a) <i>Niveaus van verantwoordelijkheid in Europa</i>
evenwichtig instrumentarium	(1b) <i>Verantwoorde restrictie</i> i) <i>sturing op afstand onder controle</i> ii) <i>securisering onder restrictie</i>	(2b) <i>Verdeling in evenwicht</i>

#### (1a) *Het ene Europa en zijn verantwoordelijkheden*

De samenwerking van Europese staten in een gezamenlijk toelatingsbeleid heeft geresulteerd in een zeker supranationalisme op dit terrein. De Europese Unie is een machtige speler in het veld van migratie geworden. In sommige opzichten is die Europese Unie gaan lijken op een staat, een superstaat, zo men wil. Tegelijk echter verschilt Europa van staten, doordat het minder een natie is en meer een burgerlijk verband wil zijn. Bovendien is Europa in zeker opzicht een gemankeerde staat, met onvolledige soevereiniteit, met een sterke afhankelijkheid van lidstaten. Geeft deze bijzondere gedaante van Europa reden voor bijzondere verantwoordelijkheden of niet? Is een bijzondere verantwoordelijkheid voor 'nabijen' voor Europa wellicht af te wijzen? Is Europa daarentegen vanuit verschillende noties van verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld van medeschuldig zijn aan de positie van anderen in de wereld, van

het hebben van de mogelijkheden zonder grote offers te hoeven brengen, of vanuit de universalistische identiteit van Europa) bijzonder aan te spreken op het bijdragen aan de verwerkelijking van een meer fair regime van arbeidsmobiliteit en vluchtelingenbescherming in de wereld, of voegt de 'eenwording' van Europa hier eigenlijk niets toe? Welke zijn eigenlijk de verantwoordelijkheden van dat ene Europa? Ontstaat met de eenwording nieuwe collectieve verantwoordelijkheid?

*Nader onderzoek is geboden naar noties van (collectieve) verantwoordelijkheid en de toepasbaarheid ervan op migratieregulering door de EU.*

### **(1b) Verantwoorde restrictie**

Het ene Europa is in staat gebleken nieuwe restrictieve instrumenten in de praktijk te brengen. Instrumenten die sturing op afstand impliceren en instrumenten die eerder verband lijken te houden met veiligheidsbeleid. De ontwikkeling van deze instrumenten heeft in de triade 'lidstaten - derde landen - migranten' vooral de eerste partij voordeel gebracht.

#### *i) sturing op afstand onder controle*

Derde landen, vaak niet de best geëquipeerden, hebben een niet geringe rol in de uitvoering van Europees toelatingsbeleid gekregen. Dat geldt ook voor private actoren. Op de precieze effecten is moeilijk zicht te houden. De garantie dat vluchtelingen adequate bescherming krijgen is daarmee mogelijk in het geding. Deze vormen van sturing-op-afstand vertonen een legitimiteits-deficit vanuit het oogpunt van adequate garanties als resultaat en vanuit overwegingen van verantwoording en controle. Op welke wijzen kan dit deficit geredigeerd worden? Welke vormen van ondersteuning van de uitvoerders brengt de 'lasten' meer in evenwicht?

*Nader onderzoek is geboden naar mogelijkheden om theorievorming inzake adequate waarborgen bij sturing-op-afstand te verbinden met de Europese praktijk van inschakeling van derde partijen in de uitvoering van toelatingsbeleid.*

#### *ii) securisering onder restrictie*

Restrictieregels hebben ervoor gezorgd dat personen inbreuken moeten ondergaan op hun privacy, dat hun gegevens makkelijk voor opsporing gebruikt kunnen worden en dat ze 'preventief gewerd' kunnen worden. Als toelatingsbeperkingen omwille van veiligheid en de bescherming van vrijheidsrechten geboden is, hoe is dan precies (on)veiligheid te begrijpen. Welke (dreigende) inbreuken op welke vrijheidsrechten legitimeren precies restricties? Welke alternatieven zijn denkbaar voor huidige veiligheidsinstrumenten in het toelatingsbeleid die een minder grote inbreuk op privacy van migranten maken.

*Nader onderzoek is geboden naar de mogelijke verbinding van begripsvorming omtrent (on)veiligheid met theorieën omtrent legitieme migratie-restrictie.*

### **(2a) Niveaus van verantwoordelijkheid in Europa**

De eenwording van Europa heeft niet geleid tot de vorming van een Europese nationale staat. Desalniettemin is de besluitvorming omtrent toelatingsbeleid al voor een deel op supranationaal niveau komen te liggen. Die ontwikkeling was deels gemotiveerd vanuit overwegingen van efficiëntie en effectiviteit van controle, en deels vanuit overwegingen van het bieden van bescherming en een vrije binnenruimte. De vraag die echter nog wel aan de orde gesteld moet worden is of besluitvorming over toelating op Europees niveau wel legitiem geacht kan worden? Vergeleken met nationale staten vormt de Unie in bepaalde opzichten een mager ("thin") geheel (als het bijvoorbeeld gaat om één *demos*, publieke meningsvorming, identiteit, verzorgingsstaat, "shared understandings" over veiligheid, nut en nabijheid, en bijvoorbeeld eigen diensten voor beleidsuitvoering). Dient 'de Europese' staat zich eerst verder te ontwikkelen alvorens ze gelijke legitimiteit in toelatingsbeleid heeft als nationale staten? Of is dat juist om andere redenen onwenselijk? Biedt hier de gedachte dat Europa niet gezien moet worden als vervanger van staten, maar als complement ervan soelaas? Impliceert zo'n aanpak dan een bepaalde verantwoordelijkheidsverdeling tussen verschillende niveaus? Zo ja, welke verantwoordelijkheidsverdeling is dan een gepaste – is dat er bijvoorbeeld een waarbij Europa vooral een rechtsgemeenschap blijft die vrijheidsrechten van individuen garandeert en waarbij besluitvorming en

uitvoering op nationaal niveau liggen? Anders gezegd: is in plaats van een verdere verstatelijking van Europa (en verdere supranationalisering van toelatingsbeleid) niet eerder een versterking van het Europese juridische waarborgen-regime aan de orde?

*Nader onderzoek is geboden naar normatieve noties van multilevel soevereiniteit in relatie tot toelatingsvragen in Europa.*

**(2b) Verdeling in evenwicht**

Een asymmetrische verdeling van voordelen en nadelen lijkt zich ook voor te doen in de wijze waarop tegenwoordig de taken van afhankelijk van asielverzoeken en het bieden van protectie binnen Europa verdeeld zijn. Voor het huidige verdelingssysteem, (voornamelijk) gestoeld op het beginsel van eerstverantwoordelijke asielland zijn verschillende alternatieven denkbaar. Elk van die alternatieven verdeelt 'lasten' anders over lidstaten en heeft andere consequenties voor (keuze)vrijheid en privacy van migranten. Welk alternatief biedt, in vergelijking, een evenwichtiger verdeling?

*Nader onderzoek is geboden naar verdelingsinstrumenten, toegespitst op coördinatie van statelijke vluchtelingenopvang.*



## Literatuur

- Apap, J. 2002. 'Shaping Europe's Migration Policy. New Regimes for the Employment of Third Country Nationals: A Comparison of Strategies in Germany, Sweden, the Netherlands and the UK.' *European Journal of Migration and Law* 4: 309-328.
- Bader, V. 1999. 'Citizenship of the European Union. Human Rights, Rights of Citizens of the Union and of Member States'. *Ratio Juris* 12: 153-181.
- Baier, A. 1995. 'A Note on Justice, Care and Immigration Policy'. *Hypathia* 10: 150-152.
- Barry, B., R.E. Goodin (eds.) 1992. *Free Movement. Ethical issues in the transnational migration of people and of money*. New York: Harvester Wheatsheaf.
- Bauböck, R. 1994. *Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration*. Aldershot: Edward Elgar.
- Bauböck, R. 2003. 'Towards a Political Theory of Migrant Transnationalism'. *International Migration Review* 37: 700-723.
- Bigo, D. 2000. 'Border Regimes and Security in an Enlarged European Community. Police Co-operation with CEECs: Between Trust and Obligation'. *EUI Working Papers* 2000/65.
- Bigo, D. 2001. 'Migration and Security' in Guiraudon, V., C. Joppke (eds.) (ed.) *Controlling a New Migration World*. London: Routledge.
- Bigo, D. 2002. 'Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease'. *Alternatives* 27: 63-92.
- Boswell, C. 2003. 'The 'external dimension' of EU immigration and asylum policy'. *International Affairs* 79: 619-638.
- Brouwer, E. 2003. 'Immigration, Asylum and Terrorism: A Changing Dynamic Legal and Practical Developments in the EU in Response to the Terrorist Attacks of 11.09'. *European Journal of Migration and Law* 4: 399-424.
- Brugger, W. 1994. 'Menschenrechte von Flüchtlinge in universalistischer und kommunitaristischer Sicht'. *Archiv für rechts und sozial Philosophie*: 318-334.
- Byrne, R. 2003. 'Harmonization and Burden Redistribution in Two Europes'. *Journal of Refugee Studies* 16: 336-358.
- Byrne, R., G. Noll & J. Vedsted-Hansen (eds.) 2002. *New Asylum Countries? Migration Control in an Enlarged European Union*. The Hague: Kluwer.
- Carens, J.H. 1987. 'Aliens and Citizens: The Case for Open Borders'. *Review of Politics*: 251-273.
- Carens, J.H. 1988. 'Nationalism and the Exclusion of Immigrants: Lessons from Australian Immigration Policy' in Gibney, M.e. (ed.) *Open Borders? Closed Societies? The Ethical and Political Issues*. Westport: Greenwood.
- Carens, J.H. 1991. 'States and Refugees: A Normative Analysis' in Adelman, H. (ed.) *Refugee Policy. Canada and the United States*. Toronto.
- Carens, J.H. 1992. 'Refugees and the Limits of Obligation'. *Public Affairs Quarterly* 6: 31-44.
- Chimni, B. 2000. 'Globalisation, Humanitarianism and the Erosion of Refugee Protection'. *Journal of Refugee Studies* 13: 243-263.
- Cholewinski, R. 2000. 'The EU Acquis on Irregular Migration: Reinforcing Security at the Expense of Rights'. *European Journal of Migration and Law* 2: 361-405.
- Cholewinski, R. 2002. 'Family Reunification and Conditions Placed on Family Members: Dismantling a Fundamental Human Right'. *European Journal of Migration and Law* 4: 271-290.
- Cole, P. 2000. *Philosophies of Exclusion. Liberal Political Theory and Immigration*. Edinbrugh: University Press.
- Elster, J. 1992. *Local Justice. How institutions allocate scarce goods and necessary burdens*: Cambridge University Press.
- Gans, C. 1998. 'Nationalism and Immigration'. *Ethical Theory and Moral Practice* 1: 159-180.
- Geddes, A. 2003. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Sage.
- Ghosh, B.e. 2000. *Managing Migration. Time for a New International Regime*: Oxford University Press.
- Gibney, M.J. 1999. 'Liberal Democratic States and Responsibilities to Refugees'. *American Political Science Review* 93: 169-181.



- Gibney, M.J. 2001. 'The State of Asylum: Democratization, Judicialization and Evolution of Refugee Policy in Europe' *UNHCR Workingpaper No. 50*.
- Groenendijk, K. 1999a. 'Long-Term Immigrants and the Council of Europe'. *European Journal of Migration and Law* 1: 275-292.
- Groenendijk, K. 1999b. 'Why a New Journal on Migration and Law?' *European Journal of Migration and Law* 1: 1-7.
- Groenendijk, K., E. Guild & P. Minderhoud (eds.) 2003. *In Search of Europe's Borders*. The Hague: Kluwer.
- Guild, E. 1999. 'Discretion, Competence and Migration in the European Union'. *European Journal of Migration and Law* 1: 61-87.
- Guild, E. 2001. *Moving the Borders of Europe*. Nijmegen: Faculty of Law.
- Guiraudon, V. 2000a. 'European Courts and Foreigners' Rights: A Comparative Study of Norms Diffusion'. *International Migration Review* 34-II: 1088-1125.
- Guiraudon, V. 2000b. 'European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping'. *Journal of Common Market Studies* 38: 251-271.
- Guiraudon, V. 2001. 'De-Nationalizing Control: Analyzing State Responses to Constraints on Migration Control' in Guiraudon, V., C. Joppke (eds.) (ed.) *Controlling a New Migration World*. London: Routledge.
- Guiraudon, V. 2003. 'The constitution of a European immigration policy domain: a political sociology approach'. *Journal of European Public Policy* 10: 263-282.
- Habermas, J. 1992. *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt aM: Suhrkamp.
- Huysmans, J. 2000. 'The European Union and the Securitization of Migration'. *Journal of Common Market Studies* 38: 751-777.
- Jileva, E. 2002. 'Visa and free movement of labour: the uneven imposition of the EU acquis on the accession states'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28: 683-700.
- Joppke, C. 1999. *Immigration and the Nation State: The United States, Germany, and Great Britain*: Oxford University Press.
- Jordan, B.F.D. 2003. *Migration. The Boundaries of Equality and Justice*. Cambridge: Polity Press.
- Kersbergen, K.v., F. van Waarden 2001. *Shifts in governance: problems of legitimacy and accountability*. Den Haag: NWO.
- Koslowski, R. 2001. 'Personal Security and State Sovereignty in a Uniting Europe' in Guiraudon, V., C. Joppke (eds.) (ed.) *Controlling a New Migration World*. London: Routledge.
- Kostakopoulou, D. 1998. 'Is There an Alternative to 'Schengenland'?' *Political Studies* 46: 886-902.
- Kostakopoulou, T. 2002. 'Long-term resident third-country nationals in the European Union: normative expectations and institutional openings'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28: 443-462.
- Lacroix, J. 2002. 'For a European Constitutional patriotism'. *Political Studies* 50: 944-958.
- Lavenex, S. 1998. "Passing the Buck": European Union Refugee Policies towards Central and Eastern Europe'. *Journal of Refugee Studies* 11: 126-145.
- Lavenex, S. 2001a. 'The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies'. *Journal of Common Market Studies* 39: 851-874.
- Lavenex, S. 2001b. 'Migration and the EU's new eastern border: Between realism and liberalism'. *Journal of European Public Policy* 8: 24-42.
- Lavenex, S. 2002. 'EU enlargement and the challenge of policy transfer: the case of refugee policy'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28: 701-721.
- Leenders, M. 1993. *Ongenode gasten: van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid 1825-1938*. Hilversum: Verloren.
- Lehning, P. 1998. 'European Citizenship: Between Facts and Norms'. *Constellations* 4: 346-367.
- Loescher, G.J.M. 2003. 'The missing link: the need for comprehensive engagement in regions of refugee origin'. *International Affairs* 79: 595-617.
- Mitsilegas, V. 2002. 'The implementation of the EU acquis on illegal immigration by the candidate countries of Central and Eastern Europe: challenges and contradictions'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28: 665-682.

- Morris, L. 1997. 'Globalization, Migration and the Nation-State: The Path to a Post-National Europe?' *British Journal of Sociology* 48: 192-209.
- Niessen, J. 1999. 'International Migration on the EU Foreign Policy Agenda'. *European Journal of Migration and Law* 1: 483-496.
- Noll, G. 2000. *Negotiating Asylum. The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Noll, G. 2003. 'Risky Games? A Theoretical Approach to Burden-Sharing in the Asylum Field'. *Journal of Refugee Studies* 16: 236-252.
- Pogge, T.W. 1992. 'Cosmopolitanism and Sovereignty'. *Ethics* 103: 48-75.
- Pogge, T.W. 2002. *World Poverty and Human Rights*. Oxford: Blackwell.
- Sassen, S. 1999. 'Beyond Sovereignty: De-Facto Transnationalism in Immigration Policy'. *European Journal of Migration and Law* 1: 177-198.
- Skran, C. 2003. 'Europe and Refugees: towards an EU asylum policy'. *Journal of Refugee Studies* 16: 102-103.
- Somek, A. 1998. 'National Solidarity, Global Impartiality, and the Performance of Philosophical Theory. The Example of Migration Policy'. *Ratio Juris* 11: 103-125.
- Soysal, Y.N. 1993. 'Immigration and the Emerging European Polity' in Andersen, S.S., K.A. Eliassen (ed.) *Making Policy in Europe. The Europeification of National Policy-Making*. London: Sage.
- Spijkerboer, T.P. 1993. 'De tweesprong. het mythische debat over het Europese asielrecht' in Aardenne, W.A.v. (ed.) *Harmonisatie van het Asielrecht in Europa*. Zwolle: Tjeenk-Willink.
- Tholen, J.H.M.M. 1997. *Vreemdelingenbeleid en rechtvaardigheid?* Nijmegen: GNI.
- Trappenburg, M. 1998. 'On Entering the Liberal State'. *Acta Politica*: 139-164.
- Twomey, P. 2000. 'Europe's Other Market, Trafficking in People'. *European Journal of Migration and Law* 2: 1-36.
- Ucarer, E. 2001. 'Managing Asylum and European Integration: Expanding Spheres of Exclusion?' *International Studies Perspectives*: 288-304.
- Vermeulen, B.P., H. Battjes & T.P. Spijkerboer 2002. *Naar een Europees Asielrecht*. Utrecht: Lemma.
- Vink, M. 2003. *Limits of European Citizenship. European Integration and Immigration - Policies in the Netherlands*. Veenendaal: Universal Press.
- Wallace, C. 2002. 'Opening and closing borders: migration and mobility in East-Central Europe'. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28: 603-625.
- Walzer, M. 1983. *Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality*. Oxford: Basil Blackwell.
- Zielonka, J. 2001. 'How New Enlarged Borders will Reshape the European Union'. *Journal of Common Market Studies* 39: 507-536.