

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

# Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, [www.reprorecht.nl](http://www.reprorecht.nl)) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, [www.cedar.nl/pro](http://www.cedar.nl/pro)).

*No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.*

[info@boomamsterdam.nl](mailto:info@boomamsterdam.nl)  
[www.boomuitgeversamsterdam.nl](http://www.boomuitgeversamsterdam.nl)

## Gemeenschappelijk Europees immigratiebeleid gewenst

*Het vrije personenverkeer in de Europese Unie is een onderdeel van het burgerschap van de Unie. Het is onwenselijk dat er binnen de EU grote verschillen bestaan inzake asiel- en immigratiebeleid, omdat de lidstaten door het vrije verkeer van personen met elkaar verbonden zijn. De christendemocratie heeft altijd een onderscheid tussen natie en staat bepleit en ziet de nationale staat niet als de uiterste grens waarbinnen burgerschap gestalte kan krijgen.*

---

door *Jan Willem Sap*

---

De auteur is hoogleraar Europees recht aan de Open Universiteit in Heerlen, universitair hoofddocent Europees recht aan de Vrije Universiteit Amsterdam en lid van de redactie van *Christen Democratische Verkenningen*.

HET BEGRIP 'VREEMDELING' heeft als gevolg van de Europese integratie en de intensieve internationale orde 'een zekere relativering ondergaan', merkte Donner in zijn handboek uit 1983 op.<sup>1</sup> Nationale grenzen en hoedanigheden hebben aan absolute kracht ingeboet en hebben plaatsgemaakt voor meer algemeen menselijke overwegingen. Twee jaar later sloten Duitsland, Frankrijk en de Benelux-landen in Luxemburg het akkoord van Schengen. Daar spraken de buurlanden af de controles aan de onderlinge binnengrenzen af te schaffen. Het was bedoeld als een vergemakkelijking van het vrije personenverkeer.

In 1993 werd met het Verdrag van Maastricht een volgende stap gezet: het Europees burgerschap werd ingesteld: 'Burger van de Unie is eenieder die de nationaliteit van een lidstaat bezit. Het burgerschap van de Unie vult het nationale burgerschap aan doch komt niet in de plaats daarvan.'<sup>2</sup> In het tweede lid staat dat de burgers van de Unie de rechten genieten en zijn onderworpen aan de plichten die bij de Verdragen zijn ingesteld. Zij heb-

ben, onder andere, ‘het recht zich vrij op het grondgebied van de lidstaten te verplaatsen en te verblijven’.

#### EUROPEES BURGERSCHAP

Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam op 1 mei 1999 kreeg de EU duidelijke bevoegdheden op het terrein van asiel en immigratie. De lidstaten droegen op dit terrein bevoegdheden over aan de supranationale overheidsstructuur in Brussel en raakten nationale zeggenschap definitief kwijt. Dat de lidstaten deze bevoegdheden overdroegen was een gevolg van het verlangen naar de realisering van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Toch gaat het in het EU-Handvest van de grondrechten niet alleen over de ‘burger’, maar tevens over ‘eenieder’. Zo staat in het EU-Handvest: ‘Eenieder heeft recht op vrijheid en veiligheid van zijn persoon’, wat juist ook geldt jegens de overheden.<sup>3</sup> In verband met de te signaleren spanning tussen de rechten van burgers en de rechten van de mens, blijkt dat aan het begrip ‘recht’ een ruime betekenis mag worden toegekend: in de preambule van het EU-Handvest lezen we dat de EU haar grondslag heeft ‘in de ondeelbare en universele waarden van menselijke waardigheid en van vrijheid, gelijkheid en solidariteit. De Unie berust op het beginsel van democratie en het beginsel van de rechtsstaat. De Unie stelt de mens centraal in haar optreden, door het burgerschap van de Unie in te stellen en een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht tot stand te brengen.’ Met het instellen van het ‘burgerschap van de Unie’, een aanvulling op het nationale burgerschap, is een juridische band geschapen tussen de Unie en haar burgers, waar de verdragen rechten en plichten aan hebben vastgehecht, zoals gelijke behandeling, reis- en verblijfsrecht, actief en passief kiesrecht en recht op bescherming. De achterliggende idee is het toekennen van rechten aan economisch niet-actieve onderdanen van een lidstaat, met als doel een eigen rechtspositie voor die onderdanen te scheppen, om zo het ‘Europa van de burgers’ gestalte te geven en het proces van Europese integratie beter bij de burgers te laten

*Een christelijk geïnspireerd burgerschap is naar zijn aard niet aan de natie gebonden*

landen. De notie dat daarmee de vrede en het welzijn van de volkeren van Europa wordt bevorderd, dient in politiek Den Haag zwaarder te worden gewogen. De christendemocratie heeft altijd een onderscheid

tussen natie en staat bepleit en ziet de nationale staat niet als de uiterste grens waarbinnen burgerschap gestalte kan krijgen. Een christelijk geïnspireerd burgerschap is naar zijn aard niet aan de natie gebonden. Door

de theoloog Hans Küng is in zijn *Projekt Weltethos* (1990) gepleit voor een dialoog tussen de godsdiensten teneinde een rechtsbewustzijn te scheppen op basis waarvan de mondiale problemen gemeenschappelijk kunnen worden aangepakt en er een mondiale rechtsorde kan ontstaan. Een Europese rechtsorde met rechten voor particulieren is dan een eerste stap in die richting.<sup>4</sup>

Van alle lidstaten mag een evenwichtige inspanning worden verwacht op het terrein van asiel, immigratie en grensbewaking, hetgeen kan worden gezien als een verbreding van het solidariteitsbeginsel. Vanuit de christendemocratie moet worden gepleit voor een rechtvaardig asiel- en immigratiebeleid vanuit solidariteit en een rechtvaardige overheid. Solidariteit overstijgt grenzen, gerechtigheid vergt een betrouwbare overheid die op basis van vaste waarden de burger de zekerheid van de rechtsstaat moet bieden en duidelijke grenzen dient te stellen. Het is niet wenselijk dat er binnen de EU grote verschillen bestaan tussen het asiel- en migratiebeleid. Vanwege het vrije verkeer van personen zijn de lidstaten immers met elkaar verbonden.<sup>5</sup>

Op basis van de door de lidstaten zelf geschapen bevoegdheden in de Europese verdragen zijn in de loop van de tijd diverse richtlijnen en verordeningen aangenomen. In deze wetgeving gaat het telkens om het tot stand brengen van de vrijheid van beweging voor de Unieburgers én de bescherming van de rechten van de mens van derdelanders. De ontwikkeling naar een gemeenschappelijk Europees asielstelsel heeft immers gevolgen voor derdelanders, mensen die geen burger zijn van de Unie maar wel recht hebben op bescherming naar internationaal recht. ‘International law’s energy and hope lies in its ability to articulate existing transformative commitment in its language of rights and duties and thereby to give voice to those who are otherwise routinely excluded’, aldus Koskenniemi.<sup>6</sup> Het feit dat er zoiets is ontwikkeld als een Europees asielrecht betekent namelijk niet dat de lidstaten van de Unie opeens minder zijn gebonden aan internationaalrechtelijke verplichtingen. Lidstaten van de Unie zijn ook partij bij verdragen als het Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Het Europese asielrecht dient dus steeds in overeenstemming te zijn met de internationaalrechtelijke verplichtingen.

Waar het Europese recht minimumnormen geeft, hebben de lidstaten het recht af te wijken in het voordeel van derdelanders wanneer die beroep doen op internationaal recht dat meer bescherming geeft dan Europees recht. Waar sprake is van meer uitputtende harmonisatie kunnen spanningen ontstaan, maar dan geldt dat verdragen die de lidstaten hebben gesloten met andere staten voordat het Europese asielsysteem in werking trad ouder zijn en dus voorrang hebben op het Unierecht (art. 351 vweu).<sup>7</sup> In het

Europese asielsysteem kunnen asielzoekers profiteren van de sterke positie die het Hof van Justitie inneemt in de supranationale rechtsorde bij de bescherming van individuele gevallen: het Hof verzekert de eerbiediging van ‘het recht’ bij de uitlegging en toepassing van de Verdragen, met een hoofdrol voor de algemene beginselen van Unierecht (art. 19 VEU). De Europese basisverdragen bieden qua rechtsbescherming een betere structuur dan het Vluchtelingenverdrag. Volgens het genoemde EU-Handvest van de grondrechten, dat nu dezelfde juridische waarde heeft als de verdragen, gelden de waarborgen voor een eerlijk proces ook voor vreemdelingenzaken. De Unie mag het burgerschap van de Unie niet misbruiken om zich te onttrekken aan de verplichtingen van het internationale recht. Het burgerschap van de Unie is nauw gerelateerd aan de waarden waar de Unie op berust, zoals vrijheid, gelijkheid en eerbiediging van de mensenrechten.<sup>8</sup>

#### GEMEENSCHAPPELIJK EUROPEES IMMIGRATIEBELEID

Immigratiepolitiek zal alleen enige impact hebben als het beleid op Europees niveau is vastgesteld. Belangrijke keuzes kunnen niet worden gemaakt zonder een gemeenschappelijk beleid. De natiestaten blijven belangrijk, maar kunnen in de snelle, technische en internationale wereld van vandaag geen echte veiligheid meer bieden, wat populistische politici ook mogen zeggen.<sup>9</sup> Lidstaten zullen samen moeten bijdragen aan het bewaken van de buitengrenzen en het controleren van mensen in internationale wateren. Eendracht geeft macht. Anders dreigt een chaos. Of een immigrant de EU mag binnenkomen, behoort vanwege de gemeenschappelijke buitengrens een kwestie van Europees beleid te zijn.

Is de EU in staat grote groepen mensen op te vangen met geheel andere waarden en normen dan die van de Unie? Door het Unieverdrag is duidelijk dat de EU berust op de waarden van de democratische rechtsstaat en zich inzet voor een sociale markteconomie, volledige werkgelegenheid, verbetering van de kwaliteit van het milieu en de gelijkheid van mannen en vrouwen. De sterkere nadruk op ‘waarden’ als grondslag van de Unie is het gevolg van de behoefte van de makers van het Verdrag van Lissabon om in deze tijd van globalisering op zoek te gaan naar een sterke identiteit van de Unie. Niet voor niets worden nu in de preambule van het Unieverdrag de ‘culturele, religieuze en humanistische tradities’ genoemd die beschouwd moeten worden als de bron van die waarden, waar ook een christendemocratische politicus als Jan Peter Balkenende zich voor heeft ingezet.<sup>10</sup>

De mate waarin de EU in staat is migranten op te vangen hangt samen met de wijze waarop de immigranten naar binnen komen. De Europese Commissie heeft daarom onlangs het idee van mobiliteitspartnerschappen met

Noord-Afrikaanse landen gelanceerd. Immigranten kunnen zo geleidelijk binnengelaten worden, om ze dan te verspreiden over die gebieden waar goede huizen, scholen en werk voorhanden zijn. Er zijn politici die bang zijn voor immigratie, en kritiek hebben op de snelle uitbreiding van de EU met tien landen tegelijk in 2004, en daarna Roemenië en Bulgarije in 2007. Maar als we beseffen dat de Berlijnse Muur in 1989 is gevallen, dan heeft de vereniging van West- en Oost-Europa in 2004 nog vrij lang geduurd. Mede door zicht op toetreding waren de mensen in die landen bereid tot vergaande hervormingen. Er waren tevens grote geopolitieke belangen mee gemoeid. Zo is voorkomen dat de landen onder Russische invloedssfeer kwamen of teruggrepen op autocratische systemen. Niet mag worden vergeten dat ook de toetreding van landen als Griekenland, Spanje, Portugal niet primair om economische redenen was, maar om van die landen, na jaren van fascistische militairen aan het bewind, democratische rechtsstaten te maken naar westerse model. Men kan dat zien in het fraaie licht van het achttiende-eeuwse *Zum ewigen Frieden* van Immanuel Kant, waarin hij een pleidooi hield voor een internationale politiek van vrede door middel van federatievorming. Maar wellicht kan het ook worden beschouwd als een project van ‘internal colonisation, often glossed, as it is in imperial rhetoric, as a “civilizing mission”’.<sup>11</sup> Het zou zeker niet in het belang van West-Europa zijn geweest als er een arm Oost-Europa zou blijven bestaan aan de grens van een steenrijk West-Europa. Er moest simpelweg het een en ander gedeeld worden, en nu ook met de mensen van de Arabische revolutie. De EU is een succesvol model voor de wereld. ‘If it works for Europe, it is not impossible that it might work for the world’, aldus Peter Singer.<sup>12</sup>

#### CONCLUSIE

De consequentie van het vrije personenverkeer binnen de EU is dat er een gemeenschappelijk regime moet komen voor de toelating en het verblijf van onderdanen van derde landen. Over legale en illegale immigratie en asiel moet gemeenschappelijk Europees beleid worden ontwikkeld en gehandhaafd. Dat er binnen de EU op dit punt grote verschillen bestaan tussen de lidstaten, is niet wenselijk. De lidstaten zijn door het vrije verkeer van personen met elkaar verbonden. Daarbinnen moet het gaan over veiligheid, regionale samenwerking, overeenkomsten tussen herkomstlanden en transitlanden, bescherming van de rechten van de mens en democratisering. Het gaat om de vraag hoe Europa omgaat met de achterburen. Er dient een permanente dialoog te zijn tussen de EU en de landen aldaar om de migratie te kunnen beheersen, in die zin dat het management van de immigratie voldoet aan de internationale standaarden. De mensen in derde landen moeten

tevens inzien dat vrije en onbeperkte immigratie, in de zin van een einde-loze stroom van bootjes met mensen die de Middellandse Zee willen oversteken, geen oplossing is. De EU hoeft niet de ellende van de gehele wereld te

*De Europese Unie hoeft niet de ellende van de gehele wereld te importeren*

importeren. De aandacht moet meer worden gericht op de wortels van de immigratie. De mensen willen daar weg omdat daar nog niet goed is te leven. De EU heeft de plicht, en heeft er tevens direct belang bij, dat in die landen van Noord-Afrika de eisen van de democratische rechtsstaat worden bevorderd, dat de kwaliteit van leven verbetert, dat de vakbonden actief worden, dat de media vrijuit kunnen spreken, schrijven en uitzenden, dat de 'civil society' gaat bloeien, dat de gelijkheid van mannen en vrouwen wordt bevorderd. Een gemeenschappelijk Europees immigratiebeleid zal het succesvolst zijn als het gepaard gaat met een gericht ontwikkelings- en samenwerkingsbeleid met de landen waar de immigranten vandaan komen, kortom, een verkleining van de kloof tussen de geïndustrialiseerde landen en de ontwikkelingslanden, tussen de producerende en de consumerende landen.

*Noten*

- 1 A.M. Donner, *Van der Pot. Handboek van het Nederlandse staatsrecht* (elfde editie). Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink, 1983, p. 208.
- 2 Artikel 20 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU).
- 3 P. Boeles, 'Burgerrechten van Europese burgers en derdelanders', in: A.E. Kellermann e.a. (red.), *Europees burgerschap* (Asser Instituut Colloquium Europees recht, 33<sup>ste</sup> zitting). Den Haag: T.M.C. Asser Press, 2003, pp. 23-41, met name pp. 28-33.
- 4 C.J. Klop, *De cultuurpolitieke paradox. Noodzaak en onwenselijkheid van overheidsinvloed op normen en waarden*. Proefschrift Universiteit Leiden. Kampen: Kok, 1993, p. 346.
- 5 N. Naderi, *De burger en Europa. Een christendemocratische visie op de waardengemeenschap EU*. Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2008, pp. 84-85.
- 6 Martti Koskenniemi, *The gentle civilizer of nations. The rise and fall of international law 1870-1960*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 516-517.
- 7 Hemme Battjes, *European Asylum Law and its relation to International Law*. Amsterdam: Vrije Universiteit, 2006, p. 691.
- 8 Naderi 2008, p. 23.
- 9 Catherine Lalumière, President of the 'Europe House', Paris: 'Being a citizen is not easy today, as one needs to know a lot. We want to make people feel Europeans, shutting in within a nation is a wrong solution', 7 mei 2011. Zie <http://www.europost.bg/article?id=1734> (ge raadpleegd op 23 juli 2011).
- 10 Jan Willem Sap, 'De bezieling van de burgers voor de Europese waardengemeenschap', *Philosophia Reformata* 69 (2004), nr. 2, pp. 115-224.
- 11 James C. Scott, *Seeing like a state. How certain schemes to improve human condition have failed*. New Haven/Londen: Yale University Press, 1998, p. 82.
- 12 Peter Singer, *One world. The ethics of globalization*. New Haven/Londen: Yale University Press, 2002, p. 200.