

EU Migratiebeleid: **Denken aan de mensheid maar de Europeaan vergeten**



Lloyd-Leonard Opdam

Eu Neighborhood - Policies And Migration

Academisch Opiniestuk

December 18, 2024

Migratie domineert het Europese debat. De EU en haar lidstaten staan steeds vaker lijnrecht tegenover elkaar. Waar Brussel solidariteit en mensenrechten predikt, waarschuwen lidstaten voor de gevaren van ongekende migratiestromen. Hoewel het Europese migratiebeleid ooit bedoeld was om chaos te voorkomen, lijkt die dat nu juist te veroorzaken. Richtlijnen, quota en kostbare terugkeerprogramma's worden slecht uitgevoerd, terwijl landen zoals Griekenland en Italië overspoeld worden met asielzoekers. Burgers zien stijgende kosten, een dalend gevoel van veiligheid en buurten die onherkenbaar veranderen. Tegelijkertijd lijkt Brussel vooral bezig met het wijzen van een moraliserend vingertje naar andersdenkenden. De EU creëert met haar idealen een werkelijkheid waarin falen onvermijdelijk lijkt.

Historische Context

De eerste stappen richting een gemeenschappelijk migratiebeleid werden gezet in de jaren 1990, toen de interne markt en het Schengenakkoord de grenzen tussen lidstaten openden. Het Verdrag van Amsterdam (1997) bracht vervolgens migratie- en asielbeleid formeel onder EU-bevoegdheid. Tegelijkertijd werd het Dublin-systeem ingevoerd, dat bepaalde welke lidstaat verantwoordelijk was voor het behandelen van een asielaanvraag. Hoewel dit systeem efficiëntie en rechtvaardigheid beoogde, legde het onevenredige druk op grenslanden zoals Italië en Griekenland. Richtlijnen zoals de Opvangrichtlijn (2003) en de Kwalificatierichtlijn (2004) harmoniseerden asielprocedures, maar slechts op minimumniveau. In 2005 introduceerde de EU onder Brits voorzitterschap de Global Approach to Migration (GAM), een strategie die migratie verbond aan samenwerking met derde landen. De Arabische Lente in 2011 maakte echter pijnlijk duidelijk dat deze aanpak onvoldoende was. De opvolger, de Global Approach to Migration and Mobility (GAMM), introduceerde legale migratieroutes en bilaterale akkoorden met landen als Marokko en Egypte om migratie bij de bron te beheersen. Toch bleef het beleid kwetsbaar, zoals bleek tijdens de vluchtelingencrisis van 2015.

Hoewel de COVID-19-pandemie tijdelijk leidde tot een afname van migratiestromen, bracht zij ook nieuwe spanningen met zich mee, zoals aan de Grieks-Turkse grens. Het concept van een "nieuwe normaliteit" werd geïntroduceerd, waarbij men erkende dat migratie een blijvend en complex vraagstuk is. Wat aanvankelijk werd gezien als de start van een nieuw tijdperk, bleef echter vastzitten in dezelfde ineffektieve aanpak. Zoals Einstein treffend stelde: "We kunnen een probleem niet oplossen met dezelfde denkwijze die het heeft veroorzaakt."

De uitwerking van het huidige beleid

Een geharmoniseerd migratiebeleid is een ambitieus doel voor de EU, maar de realiteit laat zien dat dit nauwelijks haalbaar is. De diversiteit aan nationale prioriteiten, beperkte juridische bevoegdheden, problemen met het terugkeerbeleid en hoge kosten vormen de kern van de uitdagingen.

Verscheidenheid binnen de EU

Vroege pogingen om het migratiebeleid te harmoniseren, zoals de London Resoluties (1992), kenden slechts beperkte successen door meningsverschillen en uiteenlopende nationale prioriteiten. Waar landen als Duitsland en Zweden migratie vooral als een kans zagen en openstonden voor "humanitaire" oplossingen, legden landen zoals Hongarije en Polen juist de nadruk op de risico's voor nationale veiligheid en identiteit. Deze fundamenteel verschillende benaderingen kwamen scherp naar voren tijdens de vluchtelingencrisis van 2015. De Europese Migratieagenda (EMA) stelde toen een reeks maatregelen voor, met nadruk op solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid, waaronder financiële hulp en operationele steun aan grenslanden via een herplaatsingsregeling en de zogenaamde 'hotspot-aanpak'. De uitvoering van de EMA maakte echter de grote verdeeldheid tussen lidstaten duidelijk. Het tijdelijke herplaatsingsplan, zoals vastgelegd in besluiten 2015/1523 en 2015/1601, had als doel om respectievelijk 40.000 en later 120.000 mensen die internationale bescherming nodig hadden, vanuit Italië en Griekenland over andere lidstaten te verdelen. Dit besluit werd echter slechts met een gekwalificeerde meerderheid in de Raad aangenomen, met felle tegenstand van landen als Tsjechië,

Roemenië, Slowakije en Hongarije. Hoewel Polen aanvankelijk de meerderheid steunde, bleef het land zich sterk verzetten tegen verplichte quota. De politieke verdeeldheid wordt verder gevoed door culturele verschillen, bijvoorbeeld op het gebied van gezinshereniging. Waar Nederland een brede interpretatie van gezinsstructuren hanteert, houden Italië en Polen vast aan een meer traditionele definitie.

Naast beleidsmatige en culturele verschillen worden lidstaten geconfronteerd met aanzienlijke ongelijkheden in administratieve capaciteit. Landen zoals Duitsland en Zweden beschikken over relatief goed ontwikkelde migratie- en asielsystemen, terwijl Zuid- en Oost-Europese landen, zoals Griekenland en Bulgarije, kampen met een tekort aan middelen en personeel. Dit leidt tot een ongelijke verdeling van de lasten en vormt een obstakel voor een consistente uitvoering van het migratiebeleid. De 'hotspot-aanpak', geïntroduceerd in 2015, onderstreept deze ongelijkheid. Deze strategie was bedoeld om de druk op grenslanden te verlichten door EU-agentschappen zoals Frontex en het Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken (EASO) direct in te zetten. In de praktijk bleken de hotspots echter vaak overbelast, waardoor migranten in "erbarmelijke" omstandigheden belandden en procedures aanzienlijk werden vertraagd. Dit laat zien dat het tekort aan administratieve capaciteit in sommige landen niet alleen een nationale uitdaging is, maar ook de effectiviteit van de EU als geheel ondermijnt.

Hoewel de EU stappen heeft gezet richting een Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (GEAS), blijft migratiebeleid grotendeels een nationale bevoegdheid. Lidstaten behouden zeggenschap over wie hun grenzen mag passeren en onder welke voorwaarden. Een illustratief voorbeeld hiervan is de EU Return Directive uit 2008, die bedoeld was om een uniforme aanpak voor het terugkeerbeleid te realiseren. Hoewel de richtlijn minimumnormen voorschrijft, staat het lidstaten vrij om een liberalere benadering te hanteren.

Deze verschillen ondermijnen een effectieve aanpak van migratie. Zowel vanuit juridisch oogpunt als met betrekking tot het behoud van culturele identiteit blijkt een geharmoniseerd EU-migratiebeleid dat gericht is op gedeelde verantwoordelijkheid en een "kom maar binnen"-principe niet haalbaar.

Beleidsmatige Onkunde en Hoge Kosten

Een van de grootste zwaktes van het huidige migratiebeleid is het terugkeerbeleid. Het verschil tussen het aantal uitgevaardigde terugkerbesluiten en de daadwerkelijke uitzettingen, ook wel de 'deportatiekloof' genoemd, is aanzienlijk. Dit probleem werd pijnlijk duidelijk na de vluchtelingencrisis van 2015-2016. In deze periode werden 2,6 miljoen asielaanvragen ingediend, waarvan naar schatting meer dan 1 miljoen mensen na beoordeling van hun aanvragen teruggestuurd moesten worden (Europese Commissie, 2017). Toch werden in 2015 slechts 533.395 bevelen tot vertrek uitgevaardigd, waarvan Frontex meldde dat slechts 286.725 daadwerkelijk tot terugkeerbeslissingen leidden en uiteindelijk slechts 175.220 mensen werden teruggestuurd. Dit betekent dat meer dan 60% van de verwijderingsbevelen niet werd uitgevoerd. Deze kloof is het gevolg van een combinatie van factoren, waaronder gebrekkige samenwerking met derde landen, juridische obstakels en interne politieke weerstand. Veel derde landen weigeren hun burgers terug te nemen vanwege onduidelijkheid over hun identiteit of ontbrekende documentatie. Tegelijkertijd zorgen juridische procedures en maatschappelijke protesten in EU-lidstaten ervoor dat uitzettingen vaak worden vertraagd of geannuleerd.

Als reactie op deze tekortkomingen richtte de Europese Unie het EU Return Office binnen Frontex op. Dit agentschap is belast met het coördineren en uitvoeren van terugkeeroperaties en vrijwillige terugkeerprogramma's. Jaarlijks wordt hier ongeveer €820 miljoen aan besteed. De financiële impact gaat verder: in 2015 ging ongeveer de helft van het budget van het Europees Nabuurschapsbeleid (ENP) naar migratiegerelateerde zaken. Maar ook werd er voor de zuidelijke buurregio's €8 miljard

gereserveerd en werd er het Extern Investeringsfonds met een waarde van €62 miljard opgericht om de grondoorzaken van migratie aan te pakken.

Brussel beschouwt dit beleid als de enige haalbare oplossing, ongeacht de beperkte effectiviteit of de financiële belasting die het met zich meebrengt. Het resultaat is dat we te maken krijgen met een onbeperkte instroom van migranten, met alle bijbehorende gevolgen, terwijl de kosten hiervoor blijven oplopen.

Het vingertje van Brussel

Weick (1995) introduceerde het concept 'sense-making', een proces waarbij individuen en organisaties trachten te begrijpen 'wat er gaande is' en bepalen 'wat te doen'. Sense-making wordt gestimuleerd wanneer de werkelijkheid afwijkt van verwachtingen, wat normaal gesproken leidt tot interactie met betrokkenen en een herziening van strategieën. Binnen de Europese migratiegovernance vindt deze interactie echter plaats via diplomatieke bijeenkomsten en complexe overlegstructuren, die weinig bijdragen aan het scheppen van betekenis of richting in het beleid, laat staan aan het waarborgen van democratische waarden. Terwijl het migratiebeleid stagneert, wijzen EU-leiders de morele vinger naar rechtse regeringen in landen zoals Hongarije, Polen en Italië—juist landen die direct geconfronteerd worden met grote migratiestromen. Volgens Brussel verhinderen deze landen de harmonisatie en daarmee de effectiviteit van het EU-migratiebeleid door het gebruik van 'securitisering'.

Securitisering houdt in dat een onderwerp – in dit geval migratie – buiten het reguliere politieke discours wordt geplaatst en wordt gepresenteerd als een kwestie van urgentie en noodzaak. Dit maakt het tot een politiek instrument dat de gebruikelijke regels en structuren overstijgt. Het benadrukt dat veiligheid niet slechts een materieel concept is, maar sociaal wordt geconstrueerd door ideologieën, gedragingen en overtuigingen (Fierke, 2013). Mijn kritiek hierop is echter dat supranationale organisaties zoals de EU en de VN, hoewel door de Kopenhagense School niet expliciet benoemd, eveneens als 'de-securitiserende' actoren kunnen functioneren, waardoor urgente veiligheidskwesties ten onrechte worden genegeerd. Wet-regelgeving vanuit deze organisaties beïnvloedt direct de veiligheidssituaties van lidstaten, zonder voldoende erkenning dan van de risico's of lokale gevolgen.

En precies daar ligt het fundamentele probleem. Het falen van het huidige beleid ligt niet alleen in de uitvoering, maar in een hardnekkige weigering om structureel andere wegen te bewandelen. Brussel blijft vasthouden aan een progressief-linkse benadering van migratie en wijst intussen naar anderen als schuldigen. Het resultaat? Belastingen stijgen, veiligheid en welvaart nemen af, en burgers blijven met de gevolgen zitten. Deze bestuurlijke onkunde suggereert dat de EU zichzelf ziet als een soort Verenigde Staten van Europa. Een illusie die geenszins de realiteit weerspiegelt.

Een nieuw tijdperk vereist een nieuw plan

De Europese Unie beroept zich graag op haar rol als hoeder van democratie en pleit ervoor deze waarde wereldwijd te verspreiden. Toch lijkt de EU steeds vaker in conflict te komen met haar eigen burgers, die bij verkiezingen vaker kiezen voor regeringen die zogenaamd gebruikmaken van 'securitisering' en pleiten voor een andere aanpak van migratie. Dit roept de vraag op of de EU bereid is haar eigen falen onder ogen te zien. Begrijpt zij werkelijk de complexiteit en de risico's die migratie met zich meebrengt? Onderzoek toont namelijk aan dat migratiestromen inderdaad kunnen leiden tot veiligheidsuitdagingen, zoals criminaliteit en radicalisering. Landen die Europa willen ontworpen, zien dit ook en gebruiken migranten als wapen. Dit gebeurt niet alleen door dictators als Poetin en Loekashenko, maar ook door Noord-Afrikaanse landen als Marokko en Tunesië. Hoewel de EU haar retoriek en beleid probeert bij te sturen met een focus op solidariteit, blijft zij blind voor een groeiend probleem dat uit haar eigen mislukte aanpak voortvloeit. Lidstaten zien zich namelijk genoodzaakt hun interne grenzen strenger te controleren, een duidelijke breuk met het idealistische doel van het Schengenverdrag. Maar wie kan hen ongelijk geven? De Duitse politicus Friedrich Merz, leider van het

CDU, vatte het treffend samen: “Zolang de EU niet in staat is haar externe grenzen te beveiligen, rest ons niets anders dan onze interne grenzen te beschermen.” Dit sentiment wordt gedeeld door veel burgers die verlangen naar verbeterde veiligheid op nationaal en continentaal niveau.

Ik ben het echter niet eens met het argument dat de EU zich hierbuiten zou moeten houden en dat migratie uitsluitend een nationale aanpak vereist. Naar mijn mening brengen migratiestromen zodanige veiligheidsrisico's met zich mee dat we juist van de EU mogen verwachten dat zij haar interne markt beschermt. Immers, alles is gebaseerd op een veilige en stabiele Europese gemeenschap. Een 'Fortress Europe' is daarom noodzakelijk, niet met het doel om te isoleren, maar om de Europese burgers en hun waarden te beschermen en respect af te dwingen aan onze grenzen.

Bij elk voorstel zal de EU zich beroepen op het gevaar dat mensenrechten in het geding kunnen komen. Toch moet men erkennen dat internationale mensenrechtenverdragen tientallen jaren geleden zijn opgesteld, in een tijd waarin niemand kon voorzien dat migratie als wapen zou worden ingezet. Daarbij mogen we niet vergeten dat veiligheid óók een mensenrecht is, waarop Europese burgers recht hebben. Artikel 33, lid 1, van het Verdrag van 1951 betreffende de status van vluchtelingen stelt: “Geen enkele Verdragsluitende Staat mag een vluchteling op welke wijze dan ook uitzetten of terugsturen naar de grenzen van gebieden waar zijn [of haar] leven of vrijheid bedreigd zou worden vanwege zijn [of haar] ras, religie, nationaliteit...” Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft Italië in 2012 veroordeeld voor schending van dit principe. Dit, terwijl de mensen die binnenkomen juist een bedreiging vormen voor onze religie en nationaliteit. De EU lijkt uitsluitend aan de mensheid te denken, terwijl zij de Europese burger vergeet. Een typisch kenmerk van ideologische denkers.

Voornaamste Referenties

- Amadio Viceré, M. G., & Venneri, G. (2023). *Irregular Migration and Asylum*. In *The European Union Engagement with the Southern Mediterranean: Integrating the European Neighbourhood Policy* (Basingstoke: Palgrave Macmillan), Chapter 7.
- Basile, L., & Olmastroni, F. (2020). Sharing the burden in a free riders' land: The EU migration and asylum policy in the views of public opinion and politicians. *European Journal of Political Research*, 59(3), 669-691.
- Bosse, G. (2022). Values, rights, and changing interests: The EU's response to the war against Ukraine and the responsibility to protect Europeans. *Contemporary Security Policy*, 43(3), 531-546.
- Geddes, A., Hadj-Abdou, L., & Brumat, L. (2020). *The EU Dimension of Migration and Asylum Policy*. In *Migration and Mobility in the European Union* (2nd Edition, pp. 43-60). London: Red Globe Press.
- Geddes, A., Hadj-Abdou, L., & Brumat, L. (2020). *Irregular Immigration*. In *Migration and Mobility in the European Union* (2nd Edition, pp. 95-112). London: Red Globe Press.
- Geddes, A., Hadj-Abdou, L., & Brumat, L. (2020). *Asylum*. In *Migration and Mobility in the European Union* (2nd Edition, pp. 113-130). London: Red Globe Press.
- Kaunert, C., & Yakubov, I. (2018). Securitization: Turning an approach into a framework for research on EU justice and home affairs. In Ripoll Servent, A. & Trauner, F. (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research* (pp. 30-40). London: Routledge.
- Korneev, O., & Van Elsuwege, P. (2020). *The Eastern Partnership Countries and Russia: A migration-driven cooperation agenda with the European Union*. In Ripoll Servent, A. & Trauner, F. (eds.), *The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research* (pp. 298-309). London: Routledge.
- Schumacher, T. (2018). The European Neighbourhood Policy: The Challenge of Demarcating a Complex and Contested Field of Study. In Schumacher, T., Marchetti, A., & Demmelhuber, T. (eds.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy* (pp. 3-13). London: Routledge.
- Trauner, F. (2018). Return and Readmission Policy in Europe: Understanding Negotiation and Implementation Dynamics. In Weinar, A., Bonjour, S., & Zhyznomirska, L. (eds.), *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe* (pp. 251-260). London: Routledge.
- Trauner, F., & Cassarino, J. P. (2018). Migration: Moving to the Centre of the European Neighbourhood Policy. In Schumacher, T., Marchetti, A., & Demmelhuber, T. (eds.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy* (pp. 393-404). London: Routledge.
- 'The Governance of EU Foreign and Security Policy'. In Amadio Viceré, M. G. (2018), *The High Representative and EU Foreign Policy Integration: A Comparative Study of Kosovo and Ukraine* (pp. 63-101). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Zaun, N. (2018). A Common European Asylum System? How Variation in Member States' Administrative Capacity undermines EU Asylum Harmonisation. In Weinar, A., Bonjour, S., & Zhyznomirska, L. (eds.), *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe* (pp. 315-329). London: Routledge.