

5. De Europese Unie en het Nederlandse migratierecht en -beleid anno 2030

Annette Schrauwen

Het is een hachelijke onderneming te schrijven over de invloed van de Europese Unie op het Nederlandse migratierecht over elfjaar. In tijden van Brexit zijn er commentatoren die menen dat dit het begin van het einde is en de EU uiteen zal vallen. Aan de andere kant vindt men de opvatting dat het vertrek van de Britten zal leiden tot meer saamhorigheid binnen de Unie en tot intensievere samenwerking, ook op het gebied van het migratierecht. De lezer zal dan ook begrijpen dat ik deze bijdrage expliciet voorzie van een grote disclaimer: het kan allemaal anders lopen dan ik hier schets.

Inleiding

Enig houvast vind ik in de toekomstverkenning van de ACVZ en de daarin aangehaalde vragen van de WRR: Is het verstandig continuïteit te veronderstellen? Is het verstandig om normatieve consensus te veronderstellen?¹

Een zekere mate van continuïteit moet verondersteld worden wil deze bijdrage niet louter op drijfzand berusten. Er bestaat uiteraard altijd de mogelijkheid dat onvoorspelbare heftige gebeurtenissen – denk aan de val van de Berlijnse muur of de aanslagen op de Twin Towers, en later de aanslagen in Madrid en Londen – een ommezwaai in het beleid van de Europese Unie veroorzaken. Het is ondoenlijk om met dergelijke gebeurtenissen rekening te houden. Wel is het mogelijk gebeurtenissen aan te wij-

zen die met een grote mate van waarschijnlijkheid hun stempel zullen achterlaten op de rol van de Europese Unie in het Nederlandse migratierecht en -beleid. Ik behandel hier drie gebeurtenissen: de Brexit, de komende Europese verkiezingen van mei 2019 en de eventuele uitbreiding van de EU met landen uit de Westelijke Balkan. De achtergrond wordt gevormd door een ‘zekere mate van continuïteit’, zoals deze blijkt uit tendensen in het huidige Europese beleid en Europese langeretermijnplannen.

Wat betreft normatieve consensus is de vraag niet of er normatieve consensus bestaat, maar of deze opnieuw gevonden kan worden. Niet alleen botsen de opvattingen van een aantal lidstaten met het huidige migratiebeleid van de Unie, maar gebrek aan consensus bestaat er ook over ‘de waarden waarop de Unie berust’, getuige de resolutie van het Europees Parlement die de Raad oproept op grond van artikel 7(1) EU te constateren dat er duidelijk gevaar bestaat voor ernstige schending van die waarden door Hongarije. Hongarije is daarop een procedure tot nietigverklaring tegen de resolutie van het Europees Parlement gestart.² De Europese Commissie deed eind 2017 eenzelfde oproep aan de Raad met betrekking tot Polen.³ Daarnaast is de Commissie een inbreukprocedure gestart tegen Polen waarin de onafhankelijk-

2 Resolutie van het Europees Parlement van 12 september 2018 over een voorstel houdende een verzoek aan de Raad om overeenkomstig artikel 7, lid 1, van het Verdrag betreffende de Europese Unie te constateren dat er een duidelijk gevaar bestaat voor een ernstige schending door Hongarije van de waarden waarop de Unie berust (2017/2131(INL)); HvJ EU, zaak C-650/18 (*Hongarije v. Europees Parlement*), aanhangig.

3 Voorstel voor een Besluit van de Raad betreffende de constatering van een duidelijk gevaar voor een ernstige schending, door de Republiek Polen, van de rechtsstaat, COM (2017) 835 final van 20 december 2017.

1 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning*, Den Haag, 2018, p. 11.

heid van de rechtspraak centraal staat.⁴ Deze juridische en politieke strijd illustreert het gebrek aan normatieve consensus en legt bovendien een tweedeling binnen de Unie bloot die in zekere mate ook binnen het Europese migratierecht en -beleid een rol speelt.

Hieronder zal ik eerst de voor het vreemdelingenbeleid relevante tendensen in het huidige Europese beleid schetsen en de vergezichten die in de vorm van agenda's en strategieën nu op de EU-tafel liggen. Daarna ga ik in op wat achtereenvolgens de Brexit, de komende Europese verkiezingen en de mogelijke komst van nieuwe lidstaten zouden kunnen betekenen voor de rol van de Europese Unie in het Nederlandse migratierecht en -beleid in 2030.

Europese plannen voor de periode tot 2030 en verder

De Europese migratieagenda dateert alweer van mei 2015.⁵ Deze agenda geeft vier pijlers voor een 'billijk, sterk en realistisch EU migratiebeleid'.⁶ Het gaat om het wegnemen van de oorzaken van irreguliere migratie, grensbeheer, een sterk gemeenschappelijk asielbeleid en een nieuw beleid voor legale migratie. Deze vier pijlers vormen nog steeds de basis voor het EU-migratiebeleid, zo blijkt uit de 'Staat van de Unie' die Commissievoorzitter Juncker uitsprak op 12 september 2018.⁷ Daarin zet de Commissie ten eerste in op een versterking van het Europees Ondersteuningsbureau van Asielzaken. Het

moet een Asielagentschap worden dat lidstaten operationeel bijstaat tijdens de hele asielprocedure, dus ook de procedure uit hoofde van de Dublinverordening.⁸ Lidstaten blijven echter de definitieve beslissingen nemen. Ten tweede zet de EU in op een strenger terugkeerbeleid, via een herziening van de Terugkeerrichtlijn,⁹ geharmoniseerde regels inzake bewaring en verbetering van samenwerking met landen van herkomst die ook financiële steun uit de EU-begroting zullen krijgen (partnerschapskader inzake migratie). Ten derde blijkt uit de 'Staat van de Unie' dat de Commissie meer veilige en legale manieren om naar Europa te komen voorstaat, via onder andere een nieuwe Europese blauwe kaart voor hoogopgeleide migranten, hervestigingsregelingen waarbij lidstaten vluchtelingen uit opvangkampen in derde landen (de 'regio') over laten komen en een permanente verblijfsvergunning geven, en proefprojecten met Afrikaanse landen waarbij lidstaten via legale migratie tekorten in bepaalde sectoren op de arbeidsmarkt op kunnen vangen en Afrikaanse landen meewerken bij overname en terugkeer. Het vierde punt in de 'Staat van de Unie' met betrekking tot het migratierecht is het voorstel het Europese grens- en kustwachtagentschap te voorzien van meer menskracht en eigen schepen, vliegtuigen en voertuigen.¹⁰

De migratieagenda en uitvoering daarvan duiden op een 'binnenlandse zaken en veiligheid'

4 O.a. HvJ EU, zaak C-619/18 (*Commissie v. Polen*), aanhangig.

5 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Een Europese Migratieagenda*, COM(2015) 240 final, van 13 mei 2015.

6 Idem, p. 7.

7 *Staat van de Unie 2018. De tijd is gekomen voor Europese soevereiniteit*, p. 8, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-speech_nl_2.pdf (laatst bezocht op 7 februari 2019).

8 Gewijzigd voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad inzake het Asielagentschap van de Europese Unie en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 439/2010, COM (2018) 633 def/2.

9 COM (2018) 634 final.

10 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de Europese grens- en kustwacht en tot intrekking van Gemeenschappelijk Optreden 98/700/JBZ van de Raad, Verordening (EU) nr. 1052/2013 van het Europees Parlement en de Raad en Verordening (EU) 2016/1624 van het Europees Parlement en de Raad, COM (2018) 631 def.

benadering van migratie.¹¹ Carrera schetst in zijn evaluatie van het beleid van de Commissie Juncker hoe deze benadering mede is ingegeven door de noodzaak snel te handelen ten tijde van de vluchtelingen crisis. Hij stelt dat de crisissituatie door sommige lidstaten is aangegrepen om het migratiebeleid op een intergouvernementele wijze vorm te geven, waarbij nationaal belang voorop stond en waarbij fundamentele rechten niet altijd werden gewaarborgd. Te denken valt aan de EU-Turkije-deal die formeel niet werd gesloten door de EU en daarmee ook onttrokken is aan toezicht door het Hof van Justitie.¹² Te denken valt ook aan informele terugkeervereenkomsten zoals die tussen de EU en Afghanistan, onttrokken aan het toezicht van het Europees Parlement.¹³ Dergelijke informele overeenkomsten bieden lidstaten de mogelijkheid bilateraal hun belangen na te streven in relaties met landen van terugkeer.¹⁴

De tendensen in het huidige Europese migratiebeleid zijn daarmee niet eenduidig. Aan de ene kant is er sprake van Europeanisering en een grotere rol voor Europese actoren zoals het asielagentschap en het grens- en kustwachtagentschap; aan de andere kant hebben de lidstaten en de Europese Raad een grotere rol opgeëist in het Europees migratiebeleid. De vraag is of deze ontwikkeling – waarbij de Europese Unie een grotere rol in het migratiebeleid krijgt, maar de wijze waarop dat beleid vorm krijgt een meer intergouvernementeel karakter heeft – zich doorzet in het komend decennium.

11 Zie S. Carrera, *An Appraisal of the European Commission of Crisis. Has the Juncker Commission delivered a new start for EU justice and home affairs?*, CEPS, Brussel, 2018, p. 10.

12 Zie HvJ EU 12 september 2018, zaak C-208/17P, ECLI:EU:C:2018:705, (NF e.a. t. Europese Raad).

13 Resolutie van het Europees Parlement van 14 december 2017 over de situatie in Afghanistan (2017/2932(RSP)), punt 19.

14 S. Carrera, nt. 7, p. 38-39.

De rol van de Europese Unie met betrekking tot het vrij verkeer van personen binnen de EU is ook van belang voor het Nederlandse migratierecht en -beleid. Het meest recente driejaarlijks verslag over het Europese Burgerschap van 2017¹⁵ geeft voornamelijk kortetermijnprioriteiten die ook terug te vinden zijn in het Strategisch Plan 2015-2020 van DG Justitie en Consumentenzaken.¹⁶ Het gaat daarbij om zaken die niet direct een grote impact zullen hebben op het Nederlandse migratierecht: het voor EU-burgers makkelijker maken om te weten wat hun rechten zijn en vereenvoudiging van het dagelijks leven van EU-burgers door vermindering van administratieve rompslomp. Ook moet er meer focus komen op juiste omzetting en toepassing van Richtlijn 2004/38.¹⁷ Twee punten raken wel aan het migratierecht, namelijk het opstellen van richtsnoeren voor nationale regelingen voor EU-burgerschap voor investeerders¹⁸ en een verbeterde beveiliging van identiteitskaarten en verblijfsdocumenten voor familieleden van EU-burgers.¹⁹

15 Verslag over het EU-burgerschap 2017 van 24 januari 2017, *Versterking van de rechten van de burgers in een Unie van democratische verandering*, (COM(2017)0030).

16 https://ec.europa.eu/info/publications/strategic-plan-2016-2020-justice-and-consumers_nl (laatst bezocht op 7 februari 2019).

17 Zie ook de Resolutie van het Europees Parlement van 15 maart 2017 over belemmeringen voor het vrij verkeer van EU-burgers en voor hun recht te werken in de interne markt (2016/3042(RSP)), *PBEU C 263/98* van 25 juli 2018.

18 Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, *Burgerschaps- en verblijfsregelingen voor investeerders in de Europese Unie*, COM (2019) 12 final van 23 januari 2019.

19 Voorstel voor een Verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de versterking van de beveiliging van identiteitskaarten van burgers van de Unie en van verblijfsdocumenten afgegeven aan burgers van de Unie en hun familieleden die hun recht

Naast EU-wetgeving met betrekking tot vrij verkeer, kan ook sociale wetgeving een impact hebben op het migratierecht. De in november 2017 afgekondigde ‘Europese Pijler van Sociale Rechten’²⁰ is daar een voorbeeld van. Ter uitvoering van die pijler is onder andere een nieuwe richtlijn betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden voorgesteld, waarvan de verplichtingen gelden voor alle werknemers met een arbeidsrelatie van acht uur of meer per maand.²¹ Deze richtlijn zou indirect meer bescherming kunnen bieden aan EU-burgers die in Nederland werken op basis van een klein deeltijdcontract.

Hoe dan ook, de rapporten en strategische plannen doen vermoeden dat het vrij verkeer van personen binnen de EU weinig verandering zal ondergaan in de periode tot 2030 en dat de rol van de Europese Unie in deze vooral zal bestaan uit het monitoren en handhaven van het recht op vrij verkeer en gelijke behandeling van EU-burgers en werknemers, met hier en daar verbetering en versterking van bestaande rechten.²² De olifant in deze kamer is Brexit, en dan voor-

van vrij verkeer uitoefenen, COM (2018) 212 final van 17 april 2018.

20 Zie https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_nl.pdf (laatst bezocht op 14 februari 2019).

21 Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende transparante en voorspelbare arbeidsvoorwaarden in de Europese Unie, COM (2017) 797 final, van 21 december 2017, art. 3. Art. 4 van de voorgestelde richtlijn lijkt 0-uren-contracten uit te sluiten van het toepassingsbereik. Op 7 februari 2019 hebben de Commissie, het Europees Parlement en de Raad overeenstemming bereikt over het voorstel.

22 Zie ook E. Guild, ‘Inclusion and Exclusion: From Workers to Citizens to People’ in: C. Grütters, S. Mantu en P. Minderhoud (eds.), *Migration on the Move. Essays on the Dynamics of Migration*, Brill Nijhoff, 2017, p. 197-224, die de ontwikkeling van het vrij verkeer van personen omschrijft als ‘fairly fluid’ (p. 216) en een ‘steady line of ever increasing liberalisation of movement of persons in the EU’ (p. 218).

al de idee dat het vrij verkeer van werknemers leidt tot banenverlies en welvaartstoerisme. Tijd om deze olifant wat nader te bekijken.

De invloed van Brexit op de rol van de EU in het vreemdelingenrecht

Op het moment van schrijven liggen alle Brexit scenario’s nog op tafel: een Brexit met een al dan niet aangepaste versie van de uittredingsovereenkomst die gesloten is in november 2018, een Brexit zonder deal, een verlenging van de periode waarin de Verdragen nog van toepassing blijven,²³ of zelfs het herroepen van de kennisgeving tot uittreding door het Verenigd Koninkrijk.²⁴ In het laatste geval is de Brexit-episode wellicht in mindere mate van invloed op de rol van de EU in het vreemdelingenrecht. In alle andere gevallen laat de Brexit sporen na.

Brexit betekent in beginsel het verlies van het Europees burgerschap voor Britten.²⁵ Voortzetting van verblijf in Nederland kan uitsluitend op een andere basis. Of er nu een Brexit met of zonder deal komt, de Britten en hun familieleden die voor Brexit bij een Nederlandse gemeente staan ingeschreven vormen straks een aparte en gesloten categorie binnen het vreemdelingenrecht. Volgens de regeling in de uittredingsovereenkomst behouden Britten tot 31 december 2020 hun verblijfsrecht op basis van Richtlijn 2004/38. Daarna kan Nederland van hen verlangen dat ze een nieuwe verblijfsstatus en een nieuw verblijfsdocument aanvragen waaraan de rechten en plichten uit de uittredingsovereen-

23 Volgens art. 50 (3) VEU.

24 HvJ EU 10 december 2018, zaak C-621/18, ECLI:EU:C:2018:999 (*Wightman* e.a.).

25 De vraag is nog niet aan het Hof van Justitie voorgelegd. Op 4 februari 2019 besliste de rechtbank Amsterdam in een zaak die aangespannen was door vier Britten dat zij niet ontvankelijk waren in hun verzoek om uitleg over het behoud van hun verblijfsstatus op grond van het EU burgerschap. De civiele rechter achtte zich niet bevoegd, ECLI:NL:RBAMS: 2019:691.

komst gekoppeld zijn.²⁶ Deze komen groten-deels overeen met die van Richtlijn 2004/38.²⁷ Volgens de Nederlandse regeling die geldt in een 'no deal'-situatie behouden zij tot 1 juli 2020 hun verblijfsrecht.²⁸ Daarna krijgen zij een nationale verblijfsvergunning waarvoor de voorwaarden gelijk zijn aan de verblijfsvoorwaarden voor EU-burgers.

Zoals hierboven al gemeld, speelde het vrij verkeer van personen een prominente rol in de aanloop naar het Brexit referendum. In februari 2016 bereikten staatshoofden en regeringsleiders 'in het kader van de Europese Raad bijeen' met de Britse regering een akkoord over een 'Nieuwe regeling voor het Verenigd Koninkrijk binnen de Europese Unie', waarin lidstaten werd toegestaan onder voorwaarden gezinshereniging, het vrij verkeer van werknemers en toegang tot sociale zekerheid te beperken.²⁹ Weliswaar verdween deze nieuwe regeling van tafel toen het *leave* kamp het referendum won, maar zoals Groenendijk in een analyse van deze 'nieuwe regeling' al schreef, dit is een voorbeeld van een poging de bevoegdheid inzake vrij verkeer van personen te 'renationaliseren' en het vrij verkeer te beperken.³⁰ Het is niet ondenkbaar dat de voorgestelde beperkingen in de toekomst weer op tafel komen, bijvoorbeeld tijdens onderhandelingen over een

nieuwe relatie met het Verenigd Koninkrijk of tijdens toetredingsonderhandelingen met nieuwe lidstaten.

Brexit is ongetwijfeld ook in andere opzichten van invloed op de rol van de EU in het vreemdelingenrecht in 2030, al was het maar omdat de Britse stem bij de totstandkoming en wijziging van EU-wetgeving verdwijnt. Voor het Europees asielbeleid en de regelgeving inzake legale migratie naar de EU lijkt dat minder relevant, omdat de Britten daar bijna niet aan meededen. Maar in het vrij verkeer van personen binnen de EU zou het verlies van de Britse stem wel eens tot een iets andere richting kunnen leiden. De herziening van de Detacheringsrichtlijn bijvoorbeeld kwam er mede op aandringen van de Britten. Hoe dan ook, het vertrek van de Britten brengt een andere balans in de Oost-West en Noord-Zuid verhoudingen. Een studie uit 2017 naar de invloed van Brexit op stemverhoudingen in de Raad concludeert dat in 2030 Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en Polen het meest aan macht winnen en dat kleine landen minder belangrijk worden bij het vormen van een gekwalificeerde meerderheid. Dat zou betekenen dat de invloed van Nederland op de Europese regelgeving inzake vrij verkeer in beginsel afneemt.³¹

De Europese verkiezingen

Van 23 tot en met 26 mei 2019 zullen voor de negende keer verkiezingen van het Europees Parlement plaatsvinden. Op het eerste gezicht lijken deze verkiezingen totaal irrelevant voor de rol van de EU in het vreemdelingenrecht. Toch kunnen deze verkiezingen een graadme-

26 Art. 18 van de ontwerp uittredingsovereenkomst, beschikbaar via <https://www.brexitloket.nl/wat-is-de-stand-van-zaken/het-akkoord> (Engelse versie).

27 Idem, deel II.

28 Zie de Kamerbrief van 7 januari 2019 en de informatiebrieven die aan (familieleden van) Britse burgers in Nederland verstuurd zijn, toegankelijk via <https://ind.nl/Paginas/Brexit.aspx> (laatst bezocht op 14 februari 2019).

29 Bijlage 1 bij de Conclusies van de Europese Raad van 18 en 19 februari 2016, Deel D 'Sociale uitkeringen en vrij verkeer', EUCO 1/16.

30 K. Groenendijk, 'Brexit: Free Movement of Union Citizens and the Rights of Third-Country Nationals under Threat?', in: C. Grütters e.a., nt. 15, p. 286-302, op p. 301.

31 A. Szczypińska, 'Who gains more power in the EU after Brexit?', *MF Working Paper Series*, March 2017, Ministry of Finance Republic of Poland, March 2017, p. 14; zie ook het rapport van de Adviesraad internationale vraagstukken (AIV), *Coalitievorming na de Brexit. Allianties voor een Europese Unie die moderniseert en beschermt*, no. 108, juli 2018, p. 23-25 en p. 43-45.

ter zijn voor de richting waarin het Europees migratiebeleid en het beleid inzake vrij verkeer van werknemers zich de komende tijd zal ontwikkelen. De verkiezingsprogramma's van de grote Nederlandse partijen leggen voornamelijk hun eigen accenten op migratie, veiligheid en solidariteit. Hun invloed op het Europees beleid zal gering zijn. Van groter belang is de 'verkiezing' van de nieuwe voorzitter van de Europese Commissie en de prioriteiten die deze ongetwijfeld zal presenteren bij de presentatie van een nieuwe Commissie. Hoewel er binnen de Europese Raad weerstand bestaat tegen het systeem van 'spitzenkandidaten' hebben de grote blokken in het Europees Parlement hun kandidaten benoemd.³² Prognoses geven aan dat de Europese Volkspartij weer de grootste partij zal zijn en dat maakt het waarschijnlijk dat Manfred Weber, christendemocraat uit Beieren, de nieuwe Commissievoorzitter zal worden. Van hem zijn vooralsnog weinig veranderingen inzake de hierboven beschreven vier pijlers van het EU-migratiebeleid te verwachten.

De Europese verkiezingen kunnen ook op een andere manier bepalend zijn voor de koers die de EU de komende jaren zal varen. In een opiniestuk in de *NRC* van 24 januari 2019 schrijft Jan Zielonka, hoogleraar Europese politiek in Oxford, dat de tactiek van de EU om de Brexit te zien als middel om eurosceptici af te schrikken, het averechtse gevolg heeft dat eurosceptische politici niet meer uit de EU willen, maar haar van binnenuit willen hervormen. Hij vreest dat recente ontmoetingen tussen de Italiaanse, Hongaarse en Poolse leiders wel eens zou kunnen leiden tot samenwerking van de eurosceptici bij de Europese verkiezingen, met als resultaat een eurosceptische Commissie en een eurosceptisch Parlement. De huidige houding van deze partijen in de uitvoering van het EU-migratierecht doet vermoeden dat het EU-

migratiebeleid in dat geval aanzienlijk strenger wordt.³³

De Nederlandse inzet voor de EU-prioriteiten inzake migratiebeleid voor de komende vijf jaar staan beschreven in de *Staat van de Europese Unie*.³⁴ Het kabinet geeft daarin te kennen wat er in de *Strategische Agenda* moet komen die de Europese Raad in juni 2019 zal vaststellen en die ook sturing moet geven aan het programma van de nieuwe Europese Commissie. Het Nederlandse kabinet wil dat de EU zich vooral richt op het beheersen en controleren van illegale migratie, een effectief terugkeerbeleid, betere grensbewaking en het inzetten van visafaciliteringsafspraken en visarestricties in afspraken en migratiedialogen met derde landen.³⁵ Voor het vrij verkeer van werknemers benadrukt het kabinet vooral het tegengaan van oneerlijke concurrentie en het beschermen van werknemers, waarbij het niet direct denkt aan nieuwe regelgeving.³⁶ Deze inzet is redelijk in lijn met de vier pijlers uit de Europese migratieagenda en lijkt me ook haalbaar in het geval Weber inderdaad verkozen wordt tot voorzitter van de Europese Commissie. Mocht het komen tot een eurosceptisch Parlement en een eurosceptische Commissie, dan ligt het voor de hand dat de Nederlandse focus op beheersen en controle van illegale migratie op Europees niveau verandert in een focus op tegengaan, terugkeer en grens-

33 Zie de zaken HvJ EU C-643/15 en C-647/15, ECLI:EU:2017:631 (*Slowaakse Republiek en Hongarije t. Raad van de Europese Unie*) over herplaatsing van vluchtelingen en de inbreukprocedures die de Commissie aanhangig heeft gemaakt bij het Hof tegen Polen, Hongarije en de Tsjechische Republiek, zaken C-715/17, C-718/17 en C-719/17; zie ook E. Zerofsky, 'Viktor Orbán's Far-Right Vision for Europe', *The New Yorker*, 14 januari 2019.

34 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Staat van de Europese Unie, Kamerstukken II 2018/19*, bijlage bij *Kamerstuk 35078* nr. 1, 31 januari 2019.

35 Idem, p. 15-16.

36 Idem, p. 30-31.

32 Zie bijv. <https://www.politico.eu/article/juha-sipila-finland-commission-spitzenkandidat-process-not-binding-at-all/> (laatst bezocht op 9 februari 2019).

bewaking. Of eurosceptici het vrij verkeer van werknemers grondig zullen veranderen is de vraag, de tegenstelling hier lijkt er eerder een tussen Oost en West dan tussen liberaal democraten en wat Orbán aanduidt als ‘christelijk democraten’.³⁷

Komende uitbreidingen

In februari 2018 publiceerde de Europese Commissie een nieuwe strategie voor de Westelijke Balkan.³⁸ Daarin staat dat Macedonië³⁹, Servië, Montenegro, Albanië, Kosovo, en Bosnië en Herzegovina in 2025 lid zouden kunnen worden van de EU. In dezelfde publicatie werd onmiddellijk gesteld dat het een ambitieuze doelstelling was, die veel van de betrokken landen zou vragen. De strategie voor de Westelijke Balkan is ten dele een reactie op het besef dat de regio belangrijk is voor het politieke en economische belang van de EU en voor de veiligheid. Dat besef kwam met name toen bleek dat als gevolg van de vluchtelingen crisis er zoveel focus was op het bewaken van grenzen dat corruptie en machtsmisbruik van autoriteiten geen aandacht kregen.⁴⁰ Hoewel de strategie van 2018 en de daarin uitgezette lijnen nog nauwelijks een vervolg hebben gekregen, is het niet ondenkbaar dat het toetredingsproces wordt voortgezet op het moment dat de Brexit geen aandacht meer vraagt en het stof van de Europese verkiezingen is neergedaald.

³⁷ Zie Zerofsky, nt. 33.

³⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, COM(2018) 65 final, 6 februari 2018.

³⁹ Op 12 februari 2019 is de naam Macedonië formeel gewijzigd in Republiek Noord-Macedonië, zie <https://vlada.mk/node/16763?ln=en-gb>.

⁴⁰ E. Fouéré, ‘The EU’s re-engagement with the Western Balkans: a new chapter long overdue’, *CEPS Policy Brief*, No 2019/01, 10 januari 2019.

Uitbreiding van de EU voor 2030 betekent ongetwijfeld dat er overgangperiodes komen voor het vrij verkeer van werknemers. Zoals hierboven al vermeld is het bovendien niet ondenkbaar dat de toetredingsonderhandelingen door sommige lidstaten worden aangegrepen om enkele maatregelen ontworpen voor de ‘nieuwe regeling’ voor het Verenigd Koninkrijk tot leven te laten komen. Het zou dan kunnen gaan om een verlenging van de overgangperiode, een beperking van sociale voordelen gedurende de eerste vier jaar dat werknemers uit een nieuwe lidstaat in de EU werken, en beperking van export van kinderbijslag. Daarmee zou fragmentatie van rechten en plichten voor EU-werknemers verder gaan dan het mogelijk vereisen van een tewerkstellingsvergunning zoals tot nu toe het geval was bij overgangsmaatregelen in verband met toetreding.

Het lijstje van vijf landen dat (heel) wellicht vóór 2030 in aanmerking komt om toe te treden tot de EU laat ook zien dat de Noord-Zuid en Oost-West verhouding binnen de Unie weer verschuift. Voor totstandkoming of wijziging van Europese regelgeving inzake migratie of vrij verkeer zal dat ongetwijfeld gevolgen hebben. In een Unie van 32 lidstaten worden besluiten met gekwalificeerde meerderheid genomen wanneer 18 lidstaten vóór zijn. Noordwest-Europa zal meer bondgenoten moeten zoeken als er geen consensus bestaat over de te volgen koers in het migratierecht en het zijn visie om wil zetten in bindende besluiten. Mocht uitbreiding plaatsvinden in combinatie met een eurosceptische Commissie en een eurosceptisch Parlement, dan valt bovendien niet uit te sluiten dat vluchtelingen niet langer welkom zijn in de EU.

Slotopmerkingen

De korte schets hierboven van een veronderstelde mate van continuïteit, een zeker gebrek aan normatieve consensus en voorzienbare gebeurtenissen die een stempel kunnen druk-

ken op het Europese migratiebeleid leidt mij tot een aantal slotopmerkingen. Deze zijn opzettelijk nogal aangezet, om zo de tendensen die ik signaleer – meer controle en handhaving, meer selectie van migranten – duidelijker naar voren te brengen.

Anno 2030 heeft de Europese Unie in het vreemdelingenrecht en het vreemdelingenbeleid waarschijnlijk een grotere rol bij (de operationele ondersteuning van) controle en bewaking van de buitengrens, de asielprocedure en terugkeer van irreguliere migranten en afgewezen asielzoekers. De ondersteuning uit hoofde van de EU vindt plaats via Agentschappen en is voornamelijk gericht op controle van migratie. Lidstaten nemen het uiteindelijk besluit inzake asiel of terugkeer, maar ondersteunende teams van de Agentschappen kunnen op verzoek van of met instemming van een betrokken lidstaat de hele procedure op zich nemen.

Het Europees migratiebeleid anno 2030 kent, meer dan nu, overeenkomsten met landen van herkomst, waarbij ontwikkelings samenwerking, handel en visumbeleid landen van herkomst en transit moeten verleiden tot terugname van migranten.

Legale migratie naar de EU vindt vooral plaats op basis van de belangen van individuele lidstaten. Zij kunnen binnen het Europees migratiebeleid tekorten op hun eigen arbeidsmarkt aanvullen door in landen van herkomst migranten te selecteren en hen (tijdelijk) verblijf te verschaffen. Zij kunnen ook, via hervestigingsregelingen, vluchtelingen uit opvangkampen uit derde landen laten overkomen en verblijf verschaffen.

Het vrij verkeer binnen de EU zal anno 2030 in grote lijnen op de huidige Europese regels berusten. Nadruk ligt op monitoren en handhaven van de regels. Wellicht is er een voorzichtig begin gemaakt met sociale wetgeving die indirect doorwerkt op de verblijfsstatus van EU-burgers in Nederland, maar grote stappen vallen hier niet te verwachten. Wel kent het vreemdelingenrecht een grotere fragmentatie aan rechten en plichten verbonden aan bepaalde catego-

rieën van EU-burgers, zoals ‘pre-Brexit Britten’ voor wie speciale verblijfsvoorwaarden gelden en werknemers uit nieuwe lidstaten voor wie tijdens een overgangperiode andere toegangsvoorwaarden tot zowel de arbeidsmarkt als sociale voordelen gelden.

Maar de rol van de EU kan er anno 2030 natuurlijk ook heel anders uitzien ...

Over de auteur

Prof. dr. A.A.M. Schrauwen

Annette Schrauwen is verbonden aan het Amsterdam Centre for European Law and Governance, UvA.