



Toen het in Arabië lente werd, begon het te waaien in Europa

De Europese binnen- en buitengrenzen onder druk

De opstanden of, zo u wilt, bevrijdingsbewegingen in het Midden-Oosten worden algemeen geprezen als democratische hoogstandjes. Zelfs onder enge regimes blijkt een volk zich te kunnen ontworstelen aan overheersing, de democratische zon breekt door de donderwolken der dictatuur. Wat de betekenis van de onlusten in het Midden-Oosten nu echt is voor de staatsinrichting in de betrokken landen en de mogelijke inbreng van het volk daarin, zal de toekomst uitwijzen. De geschiedenis leert dat niet iedere opstand op de lange termijn brengt waar op de korte termijn op wordt gehoopt. Maar de Arabische lente reikt verder. Nu reeds laat ze haar sporen na in Europa. De komst van een goede 25.000 Tunesiërs naar de zuidelijke grenzen van ons fort hebben de emoties in politiek Europa hoog doen oplaaien. Met name Sarkozy en Berlusconi vlogen elkaar in de haren met als gevolg dat, om een Nederlandse zinswending te gebruiken, *zal worden ingezet* op het wijzigen van de Schengengrenscodes. Dit moet mogelijk maken dat in crisissituaties als deze, douaniers tijdelijk weer werk hebben aan de Europese binnengrenzen. Wordt hiermee aan de kernwaarden van Europese samenwerking op het gebied van migratierecht gemorrelt? Een schets van het spanningsveld en enkele bespiegelingen van hoogleraar Europees Asielrecht Hemme Battjes, emeritus hoogleraar immigratierecht Pieter Boeles en emeritus hoogleraar rechtssociologie Kees Groenendijk.

Het afschaffen van de interne grenscontrole behoorde niet tot de eerste doelen van de Europese Gemeenschap, zo stelt Evelien Brouwer in haar proefschrift *'Digital Borders and Real Rights'*. De basis voor het geleidelijk uitwissen van de binnengrenzen werd gelegd in 1974 met de instelling van een werkgroep die de mogelijkheden van een 'Paspoort Unie' moest onderzoeken. De twee rapporten die dit opleverde, bevatten in grove lijnen reeds de basis voor wat later de belangrijke kenmerken van het 'Schengen-acquis' zouden worden: uniforme paspoorten, het opheffen van de binnengrenzen en gemeenschappelijke maatregelen voor de buitengrenzen. Het zou echter nog tot halverwege de

jaren tachtig duren voordat er daadwerkelijk serieuze stappen werden gezet in de richting van een 'interne markt'. Het was dan ook dit streven naar een interne markt dat leidend bleek voor de afschaffing van binnengrenzen. In juni 1985 werd het 'Schengen-akkoord' betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen' getekend door West-Duitsland, Frankrijk en de Benelux-landen. Dit akkoord moet gezien worden als een voorloper op de interne markt en ontstond op initiatief van Duitsland en Frankrijk. Belangrijk was niet alleen de Duitse/Franse grensgeschiedenis, maar ook de persoon van Bondskanselier Kohl. Daarnaast bleek het ingegeven door voortdurende stakingen van Franse

vrachtwagenchauffeurs die baalden van de urenlopende files aan de grens. Vijf jaar later tekenden deze lidstaten de 'Schengen-uitvoeringsovereenkomst', die belangrijke regelgeving neerlegt over grenscontrole en grensbewaking, maar ook over visavereisten en regelingen over de verantwoordelijkheid voor asielaanvragen. Met de uitvoeringsovereenkomst kwam er binnen de Benelux, Frankrijk en Duitsland een einde aan de grenscontrole en -bewaking. Dit bleek echter pas het begin van het vrije reizen. In de loop van de jaren negentig druppelden de nodige andere Europese landen in het Schengen-systeem. Met de inwerkingtreding van het verdrag van Amsterdam eind 1999, nam dit een nog grotere vlucht, het 'Schengen-acquis' -

grof gezegd het akkoord en de uitvoeringsovereenkomst – maakt vanaf dat moment deel uit van het EU-recht.¹ In 2006 werd het hier relevante deel van dit acquis, grotendeels vervangen door de EU-verordening ‘Schengen-grenscode’ (562/2006). En het is deze code die nu op de tocht staat.

Gemeenschappelijk asielbeleid

Met het Verdrag van Amsterdam werd de juridische mogelijkheid geschapen voor een gemeenschappelijk, Europees migratiebeleid. Sindsdien wordt het Europese migratiebeleid gevormd door middel van vijfjarenplannen, als ware het een communistische planeconomie. Zo hebben we na het ‘Tampere- en ‘Den Haag-programma’ nu het ‘Stockholm-programma’ waarin de beleidsrichtlijnen voor de komende jaren uiteen worden gezet. Het asielbeleid wordt nu in belangrijke mate bepaald door onder andere de Definitierichtlijn, de Opvangrichtlijn en de Dublin-verordening.

Met de Dublin-verordening raken we reeds aan het begin van wat we de Europese herfst zouden kunnen noemen. Waar het ‘Tampere-programma’ zich nog liet kennen door een ambitieuze agenda met vele richtlijnen en verordeningen om een Europees harmonisatie op het gebied van migratie met rasscheden dichterbij te brengen, laat het ‘Den Haag-programma’ zich al veel meer kenmerken door een op veiligheid gericht beleid. Deze verandering van sentiment kan niet worden losgezien van de gebeurtenissen van 11 september 2001.² En zo kon het gebeuren dat nog voor de gebeurtenissen in het Midden-Oosten plaatshadden, de ambities van het gemeenschappelijke asielbeleid al op een pijnlijke wijze in botsing kwamen met de problematische Europese solidariteit op het gebied van migratie.

Nu ja, of de Europese solidariteit problematisch is hangt natuurlijk af van het perspectief, zo stelt Kees Groenendijk. ‘Ik vind het nog altijd verbazingwekkend hoe groot de Europese samenwerking eigenlijk is als je dit afzet tegen de situatie in de jaren tachtig en begin jaren negentig. Als je het grote wantrouwen dat er in die tijd tussen de lidstaten op dit terrein heerste vergelijkt met de hedendaagse samenwerking, dan is wat mij betreft het glas écht half vol.’

Hoe dit ook zei, toch ontstond er in Griekenland een probleem waarbij het vraagstuk van solidariteit prangend op de voorgrond trad. In Griekenland verbleven in overvolle gevangenissen onder erbarmelijke omstandigheden vreemdelingen, die op hun tocht naar Europa hun eerste voet op Griekse bodem

De Europese solidariteit op het gebied van migratie is sinds de jaren '80 enorm gegroeid, en ook wat de samenwerking betreft is het glas écht halfvol.

hadden gezet. De Dublinverordening uit 2003, feitelijk een uitvloeisel van Schengen-acquis, bepaalt dat het land van eerste verblijf in Europa, het land is waar de asielaanvraag moet worden behandeld. Nu over de Grieks-Turkse grens vele migranten de buitengrens van Europa slechten, kwam een grote druk op het toch al fragiele Griekse systeem te liggen. Een druk die ook al niet verminderde door het economische zwaar weer dat opstak. Toch bleven Europese lidstaten star hun ogen sluiten voor het toch wel systematische probleem van een falend Grieks asielbeleid, terwijl grote getalen asielzoekers het land bleven binnen komen. Simpelweg verwijzen naar de in het geval van Griekenland slechts nog in theorie betekenisvolle ‘interstatelijke vertrouwensbeginsel’ maakte de patstelling er niet minder om. Ook de Europese Commissie en de Raad lieten kansen liggen om in te grijpen.³ Dus bleef de donkere wolk boven het Europese systeem hangen: hoe de instroom aan migran-

ten te verdelen op een eerlijke manier en niet op een louter geografische? En, om maar natuurmetaforen te blijven gebruiken, *M.S.S. tegen België en Griekenland* mag voor het interstatelijke vertrouwensbeginsel worden gezien als een fikse donderslag bij een al wel donkere hemel. De Straatsburgse rechter oordeelde dat het langdurig onthouden van opvang aan asielzoekers strijdig met artikel 3 EVRM kan zijn. Het interstatelijke vertrouwensbeginsel kan worden weerlegd door algemene informatie over de situatie in het betreffende land, aldus het Hof in Straatsburg. Een flinke klap in het gezicht van al die bewindslieden die bleven vasthouden aan het vertrouwen in het systeem van Griekenland. Zo zei voormalig staatssecretaris Albayrak vorig jaar nog in dit blad: ‘Als ik het vertrouwen in één van

de Europese lidstaten moet opzeggen omdat daar de mensenrechten zouden worden geschonden, dan zijn we echt ver van huis. We moeten er vanuit kunnen gaan dat alle landen het Europees Verdrag van de Mens waarborgen in hun eigen jurisdictie’.⁴ Toch kan *M.S.S.* ook worden gezien als een bevestiging van de kracht van het Europese systeem. Groenendijk: ‘Ik zie deze zaak als een groot succes. De rechter heeft de kwestie van het interstatelijke vertrouwensbeginsel beslecht door te stellen dat er grenzen zijn aan het vertrouwen. Als deze worden overschreden kunnen lidstaten niet meer uitgaan van de deugdelijkheid van het systeem in de andere lidstaat. Dat is ook precies de rol van de rechter: bescherming van individuen tegen onrechtmatig overheidsoptreden en aangeven dat de Europese wetgever dit punt moet oplossen. De lidstaten kunnen niet met ficties of beginselen volstaan. Het is me opgevallen dat in de berichtgeving na de uitspraak er ook weinig kritiek was. Blijkbaar is het Hof overtuigend.’

1 Deze beknopte geschiedenis van het ‘Schengen-acquis’ is ontleend aan hoofdstuk twee van E. Brouwer ‘Digital Borders and Real Rights. Effective remedies for third-country nationals in the Schengen Information System’, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006.

2 A. Wiesbrock, *Legal Migration to the European Union. Ten Years After Tampere*: Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009, p. 17-18. Zie voor een treffende analyse van het veranderde politieke sentiment, en dan met name de opkomst van het populisme, B. Heijne, *Moeten wij van elkaar houden?*, Amsterdam: De Bezige Bij 2011.

3 De Raad schoot bijvoorbeeld het plan om het Dublinsysteem bij overbelasting van het systeem op te schorten, rücksichtslos af, zie H. Battjes, ‘Straatsburgs toezicht op Unie-asielrecht – M.S.S. t. België en Griekenland’, *A&MR* 2011-2, p. 79.

4 ‘Staatssecretaris van Justitie Nebahat Albayrak’, *A&MR* 2010-4, p. 198.

De Tunesische toestroom

De volgende test voor het geharmoniseerde migratierecht kwam met de crisis in het Midden-Oosten. Naar schatting kwamen er in de weken voorafgaand aan het vrij worstelen tussen Sarkozy en Berlusconi, 25.000 voornamelijk Tunesische migranten Italië binnen (via Lampedusa). Op verzoek van Italië startte FRONTEX de operatie Hermes. Hoewel deze mythische naam suggereert dat de vreemdelingen een goddelijke boodschap werd gebracht, gaat het hier gewoonweg om een verscherping van de grenscontrole rondom de Italiaanse kust (de reeds bestaande operatie Poseidon is wat dat betreft minder verhuullend). Als de migranten worden onderschept op volle zee, worden ze naar de Italië gebracht om van daar direct te worden teruggestuurd naar Tunesië.

Hoewel Europa zo helpt bij de vermindering van de instroom, blijft Italië met de reeds op Lampedusa aangekomen 25.000 migranten zitten. Berlusconi vraagt hierop om een verdeling van de migranten. De Europese lidstaten voelen hier echter weinig voor. Berlusconi, nooit verlegen om een provocerende opmerking, stelt hierop dat als er geen gezamenlijke oplossing komt, Italië zich maar moet terugtrekken uit het

gewapend met het verblijfsdocument, maar waarschijnlijk zonder paspoort en voldoende middelen van bestaan, naar Frankrijk te reizen. De Europese lidstaten reageren furieus op de verlening van de vergunningen door Italië, en Sarkozy besluit een trein vol Tunesiërs op weg naar het Franse Menton tegen te houden.⁵ Uiteindelijk komen Sarkozy en Berlusconi in een bilateraal overleg tot een vergelijk: (onderzocht zal worden of) een tijdelijke binnengrenscontrole kan worden heringevoerd voor het geval er exceptionele moeilijkheden zijn met het beleid van de gemeenschappelijke buitengrenzen.⁶

Is dat inderdaad mogelijk? Veel hangt daarbij af van de vraag of de betrokkenen een asielaanvraag indienen of gewoonweg willen werken en leven in Europa. Uit de berichtgeving over de Tunesiërs wordt dit niet geheel duidelijk, hoewel er veelal wordt uitgegaan van 'economische motieven'. In dat geval werpt de Schengengrenscod Hindernissen op, zo stelt Pieter Boeles 'De overheersende indruk is op dit moment dat de meeste immigranten niet als vluchteling kunnen worden gezien. Dat geven zij zelf ook in interviews te kennen. In dat geval bepaalt de Schengengrenscod, dat hun de toegang tot de

gronden toegang verlenen tot het eigen grondgebied.'

Juridisch gezien lijkt er zo niet veel aan de hand, de migranten hebben immers een Italiaanse verblijfsvergunning, en als ze niet aan de voorwaarden voldoen, mogen ze niet vrijelijk reizen door Europa. Vanwaar dan de politieke onrust? Dit heeft te maken met het feit dat de migranten als ze eenmaal in Italië zijn, zich wel *feitelijk* door Europa kunnen bewegen. Niet omdat ze daar juridische grond voor hebben, maar omdat er geen grensposten zijn waar ze zullen worden tegengehouden. Tussen de continentale lidstaten is immers sinds de Schengenuitvoeringsovereenkomst van 1990 de grensbewaking opgeheven. De betrokken immigranten kunnen dus feitelijk binnen dat gemeenschappelijke gebied vrij reizen. Boeles: 'Maar daarmee hebben zij nog niet het recht verkregen om in die andere lidstaten te verblijven. Vanzelfsprekend kunnen zij wel in elke lidstaat proberen een verblijfsvergunning aan te vragen.' Politieke sentimenten nopen zo tot optreden tegen een situatie die juridisch gezien al is dichtgetimmerd. Keren we terug naar een situatie met grenscontroles?

Hemme Battjes stelt dat er reeds een mogelijkheid is om in extreme situaties het grenstoezicht aan de binnengrenzen herin te voeren. 'Deze mogelijkheid is echter beperkt onder het huidige regime. Het moet gaan om een ernstige bedreiging van de openbare orde of de binnenlandse veiligheid (artikel 23 Schengengrenscod). Zo is bij het Europees Kampioenschap voetbal in 2000 het regime tijdelijk opgeschort om grote stromen voetbalhooligans bij de grens te kunnen tegenhouden. Daarnaast is het mogelijk om gewone politietaken te blijven uitvoeren en zo te onderzoeken of er zich illegaal verblijvende vreemdelingen op het grondgebied bevinden. Dit valt onder de in artikel 21 sub a Schengengrenscod omschreven gewone uitoefening van de politiebevoegdheid van de lidstaten. Dit zou je bij wijze van spreken ook vlak achter de grens mogen doen. Het mag echter niet hetzelfde effect hebben als grenscontroles. Als dit afdoende is dichtgetimmerd in de nationale regelgeving, dan kan er dus wel sprake zijn van mobiel grenstoezicht. Dat is

M.S.S. kan voor het interstatelijk vertrouwensbeginsel worden gezien als een donderslag bij een al wel donkere hemel, maar ook als een bevestiging van de kracht van het Europese systeem.

Europees gemeenschappelijk beleid. Op 7 april verleent Italië tijdelijke verblijfsvergunningen aan de Tunesische migranten. In antwoord op Kamervragen hierover stelt minister Leers: 'De afgifte van dergelijke verblijfsvergunningen is, in tegenstelling tot visa voor een kort verblijf van drie maanden, niet onderworpen aan Europese regelgeving. Het circulatierecht in de Schengenzone dat door Italië aan deze verblijfsvergunningen is gekoppeld is daarentegen wel onderworpen aan Europese regels, namelijk de Schengengrenscod. Dit betekent dat betrokkene moet voldoen aan het bezit van een geldig grensoverschrijdingsdocument en voldoende middelen van bestaan.' Veel van de Franssprekende Tunesiërs besluiten

Europese Unie moet worden geweigerd indien zij niet voldoen aan voorwaarden als een geldig paspoort, en voldoende inkomen. Gezien de conditie waarin de meeste immigranten lijken te verkeren zal doorgaans niet zijn voldaan aan minstens een van deze twee voorwaarden. Wel mag Italië hen op humanitaire

5 De beschrijving van de Italiaans/Franse rel is ontleend aan een artikel van de EU-observer van 26 april 2011 (www.euobserver.com), een artikel 'Migrantenstroom naar Italië zorgt voor ophef binnen EU' van de website EuropaNu (www.europa-nu.nl) en de antwoorden van Minister Leers op Kamervragen, 'Antwoord op de schriftelijke vragen ter voorbereiding op het algemene overleg over Europa en het Nederlands vreemdelingen- en asielbeleid op 26 april 2011', 21 april 2011.

6 Brief van Berlusconi en Sarkozy aan Barroso en Von Rompuy, <http://www.statewatch.org/news/2011/apr/eu-schengen-letter-tobarroso-and-vanrompuy.pdf>

echter nog heel wat anders dan het systematisch controleren van de grens zoals de Fransen en Italianen lijken te suggereren.' Dat dit in strijd is met de Schengengrenscodes bleek ook uit een tamelijk recente uitspraak van het Hof van Justitie EU. In een uitspraak van 22 juni

bescherming (2001/55). Volgens deze richtlijn kan de Raad bij gekwalificeerde meerderheid beslissen dat zich een uitzonderlijke situatie voordoet waarin alle lidstaten tijdelijke bescherming moeten bieden aan specifiek omschreven groepen personen. De richtlijn

regelen zijn nodig om te voorkomen dat Oost-Europese criminelen het land binnenkomen.⁷

Uiteindelijk kan de herinvoering van dergelijke systematische grenscontroles toch vergaande implicaties hebben voor het Europees asielrecht, zo meent Battjes. 'Het Europees asielrecht beoogt twee doelen. Ten eerste de bescherming van de rechten van derdelanders, Dit is vooral een kwestie van mensenrechtenbescherming en daaraan heeft het Europees asiel-acquis ook terdege bijgedragen. Het tweede doel, en eigenlijk de drijvende kracht achter de eenwording, is om secundaire migratie binnen de Unie terug te dringen. De gedachte is dat als de bescherming door de gehele EU zou worden geharmoniseerd, de reden om door te reizen naar andere lidstaten om daar asiel aan te vragen vervalst. Als nu de mogelijkheid om door te reizen naar andere lidstaten zou verdwijnen, vervalst daarmee een van de belangrijkste redenen om het asielrecht op Europese schaal te harmoniseren.'

Het is best denkbaar dat een grote druk op de buitengrens en de plotselinge binnenkomst van grote aantallen derdelanders leidt tot openbare-ordeproblemen in lidstaten.

2010, *Melki & Abdeli*, stelt het Hof dat de Schengengrenscodes zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling waarbij de politieautoriteiten de bevoegdheid wordt verleend om uitsluitend binnen een 20 kilometer diep gebied langs de landsgrens eenieder te controleren. Dit ongeacht het gedrag van de betrokkene en los van specifieke omstandigheden waarvan een risico op aantasting van de openbare orde uitgaat.

Toch kunnen deze bestaande mogelijkheden nog prima worden opgerekt. Groenendijk: 'Het gaat uiteindelijk om de betekenis van het begrip 'openbare orde', dat is een begrip dat in het vreemdelingenrecht sowieso veel wordt gebruikt en opgerekt. Het is best denkbaar dat een grote druk op de buitengrens en de plotselinge binnenkomst van grote aantallen derdelanders leidt tot openbare orde problemen in lidstaten. Dat zou dan voldoende reden kunnen zijn op basis van de bestaande regels tijdelijk binnengrenzen weer in te voeren.'

En de Dublin-verordening?

Met de Dublin-verordening heeft de Tunesische kwestie slechts iets van doen als de immigranten claimen vluchteling te zijn. In dat geval staat volgens Europese regels vast dat Italië als land van binnenkomst de verantwoordelijkheid draagt voor de beoordeling van het asielverzoek en de beslissing daarop. Andere lidstaten mogen zo'n asielzoeker terugsturen naar Italië. De Dublin-verordening is echter niet geschreven voor gevallen van massale toestroom. Daarvoor bestaat een toegespitst Europees instrument dat specifiek geschreven is voor tijdelijke bescherming in geval van *massale toestroom van ontheemden*, dat is de Richtlijn inzake tijdelijke

bevat minimumnormen voor een dergelijke bescherming. Boeles: 'Als er maar genoeg politieke wil is, kan de meerderheid van de lidstaten dus voorzien in een tijdelijke opvang van ontheemden in het continentale deel van de EU, met uitzondering van Denemarken dat in de jaren negentig bij het Verdrag van Amsterdam een aparte positie heeft bedongen. Daarvoor is overigens wel van belang dat de groep geacht wordt bescherming tegen terugkeer naar eigen land te behoeven. Als het gaat om hoofdzakelijk door armoede en werkloosheid ingegeven migratie, zal deze richtlijn geen toepassing vinden'. In het geval van de Tunesische immigranten speelde de Dublin-verordening geen prominente rol. Wel is het politieke probleem dat er achter schuilt hetzelfde als dat van de Schengengrenscodes. Zodra de Europese gemeenschappelijke aanpak botst met nationale belangen ontstaat er een probleem. De groeiende nationalistische sentimenten in landen in West-Europa maken dat de kloof tussen Europese regelgeving en nationale belangen zich verdiept. Niet geheel toevallig staat Sarkozy zo vlak voor de verkiezingen volgende jaar onder grote druk van het (extreem-) rechtse 'Front National', Berlusconi kan ook wel wat politieke spierballentiaal gebruiken nu hij persoonlijk behoorlijk onder druk staat. En ook Denemarken roert zich. Onder druk van de Deense volkspartij heeft Denemarken aangekondigd de controles aan de grenzen met Duitsland en Zweden weer in te voeren. 'Het akkoord dat de partijen bereikten, behelst onder meer de installatie van kentekenscanners bij de grens met Duitsland, en strengere controles op vliegvelden en veerhavens. De maat-

Wat vermag het recht in tijden van groeiend nationalisme?

In zijn scherpzinnige essay 'Moeten wij van elkaar houden? Het populisme ontleed' stelt Bas Heijne dat de onbeholpen reactie van tegenstanders van het populisme met name wordt gekenschetst door het van stal halen van abstracte principes zoals bijvoorbeeld 'vrijheid', 'gelijkheid', 'solidariteit' en de 'rechtsstaat'.⁸ Dit is inderdaad vaak de Europese reactie op nationalistische perspectieven. Gewezen wordt bijvoorbeeld op het belang van mensenrechten, een eerlijke asielprocedure en groeiende Europese samenwerking als zodanig. Klaarblijkelijk zijn dit niet de argumenten die overtuigen in dit soort spanningsvelden. Eigen nationaal belang krijgt in toenemende mate voorrang. Toch gaat er van Europees recht ook in dit soort botsingen een duidelijke mitigerende werking uit, aldus Battjes. 'Als we bijvoorbeeld de interne grenscontro-

7 T. van der Kolk, 'Grenscontroles in Denemarken. En het Schengenverdrag dan?' *Volkskrant* 12 mei 2011. Opgemerkt zij dat Denemarken een status aparte heeft wat het Schengen acquis betreft. De Deense situatie is zo niet één op één gelijk met de Franse.

8 B. Heijne, *Moeten wij van elkaar houden? Het populisme ontleed*. Amsterdam: De Bezige Bij 2011.

les weer overlaten aan de lidstaten, dan biedt dit ruim baan voor spierballentaa van regeringsleiders. De kracht van het Europees recht is nu juist dat het dit eigen belang neutraliseert.

En de Europese eenwordingsgeschiedenis geeft Battjes gelijk, zo stelt ook Van Middelaar in zijn veelgeprezen boek 'De passage naar Europa'.⁹ Het Gemeenschaps- en Unierecht heeft een matigende werking gehad in het machtsverwicht tussen de lidstaten. En daarnaast zijn er de economische perspectieven. Zoals eerder beschreven, was van groot belang voor de totstandkoming van het Schengen-akkoord in 1985 dat de Franse vrachtwagenchauffeurs staakten, vanwege de lange files die ontstonden door de grenscontroles tussen Duitsland en Frankrijk. Groenendijk wijst erop dat er eigenlijk niet zo veel aan de hand is 'Frankrijk heeft feitelijk aan één grens zes uur gecontroleerd. Als je dat afzet tegen de hoeveelheid binnengrenzen die al die jaren niet werden gecontroleerd, dan denk ik dat het Schengensysteem aan die enkele controle niet kapot gaat. Sinds 1996 hebben de Schengenstaten gemiddeld vijf of zes keer per jaar op

Herinvoering van systematische grenscontroles kan vergaande implicaties hebben voor het Europees asielrecht.

enkele plaatsen voor een paar dagen of weken weer tijdelijke controles aan de binnengrenzen ingevoerd. Dat heeft het systeem nooit ter discussie gesteld. Boeles denkt dan ook dat de Unie uiteindelijk wel tegen wat stootjes kan. 'Probleem is wel dat de twee Europese symbolen bij uitstek, de binnenruimte en de munt, helemaal niet lijken te leven bij de burgers. Vooral bij de binnenruimte is de steun bij het publiek vaak ver te zoeken. In het publieke besef lijkt er zo iets volstrekt anders centraal te staan, dan in de Europese politieke discussie.'

Het illustreert wel hoe groot de invloed van kleine anti-migratiepartijen is op de Europese migratiediscussie. Groenendijk: 'De partijen die feitelijk niet meer dan 10/20 procent van de stemmen achter zich hebben, maken dat de grote par-

tijen symbolische acties ondernemen. Zoals bijvoorbeeld zes uur een grens dichthouden. In dat licht zie ik ook het Deense voornemen. In werkelijkheid is de Deense minderheidsregering al weer in haar schulp gekropen. Ze schijnen er in de EU Raad van Ministers van langs

Dit soort crisissituaties leidt vaak tot versterking van het systeem. Door de Tunesische kwestie zal het toezicht op de buitengrenzen van Europa worden verscherpt.

te hebben gekregen en nu stellen ze dat ze helemaal niet doelden op grenscontroles, louter op versterking van enkele douanecontroles. Belangwekkender vind ik dat alle politici, Sarkozy, Berlusconi en ook Leers, stellen dat ze het Schengen-systeem willen behouden. Dat is ook de opstelling van de Duitse regering'.

Zo kan het zijn dat het probleem in het publieke debat en de nieuwsgaring scherper wordt voorgesteld dan het in de politieke en juridische werkelijkheid ligt. Politici hinken op twee gedachten, ze moeten de achterban symbolisch

gerust stellen en tegelijkertijd het systeem in stand houden. Daarom spreken Sarkozy en Berlusconi in hun brief van het *onderzoeken van de mogelijkheid om tijdelijk de controle aan de binnengrenzen te herstellen*' en stelt Leers in reactie op het Deense plan: 'We zijn tegen herinvoering van grenscontroles met slagbomen en paspoortcontroles'. De Commissie spreekt *over de mogelijkheid om wellicht een mechanisme te introduceren* waarbij de Gemeenschap actie kan ondernemen in geval van crisissituaties. Er wordt aldus wel degelijk gestreefd naar een gemeenschappelijk asielstelsel, de herinvoering van systematische grenscontroles lijkt in dat perspectief dan ook niet reëel. En pas als dat gemeenschappelijke asielstelsel er is, kan volgens Leers worden onderzocht of er sprake is van een onevenredige verdeling van de asielzoekers over

de EU-lidstaten.¹⁰ Dat kan echter nog wel even duren. In het geval van crisissituaties in Griekenland en Italië wordt aldus zo lang mogelijk gewezen op de verantwoordelijkheid van de respectievelijke lidstaten. Slechts als er een gemeenschappelijk asielstelsel is kan

daar verandering in komen. 'Toch leidt dit soort crisissituaties vaak juist tot een versterking van het systeem. Zo kan ik me goed voorstellen dat de Tunesische kwestie tot een versterking van het toezicht op de buitengrenzen van Europa zal leiden. De Commissie stelde vorige jaar al een nieuw systeem voor, nu kan dat er nog wel eens sneller van komen', aldus Groenendijk.

De discussie over het Europees migratiebeleid lijkt zo heen en weer te worden geslingerd tussen Europese en nationale belangen. Maar ook tussen politiek gewin en juridische systematiek. En dan blijkt er daarnaast nog eens een spanning te bestaan tussen politiek en publiek besef. Niet zo vreemd dat het met al deze bomen moeilijk is om precies te zien hoe het Europese bos er nu en in de toekomst uitziet. Is de herfst ingetreden of zijn het slechts wat zomerse stormen?

9 L. van Middelaar, *De passage naar Europa. De geschiedenis van een begin*, Amsterdam: De historische uitgeverij, p. 43-44.

10 'Antwoord op de schriftelijke vragen ter voorbereiding op het algemeen overleg over Europa en het Nederlands vreemdelingen- en asielbeleid op 26 april 2011', 21 april 2011, p. 18.