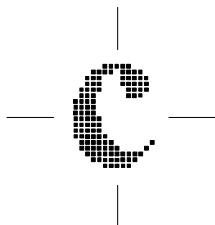


Migratie en asiel in Centraal-Europa en de uitbreiding van de Europese Unie

J.W. van der Meulen

december 1999



desk top publishing: Birgit Leiteritz

Nederlands Instituut voor
Internationale Betrekkingen
'Clingendael'
Clingendael 7
2597 VH 's-Gravenhage
Telefoon 070 - 3245384
Telefax 070 - 3282002
Postbus 93080
2509 AB 's-Gravenhage
E-mail: info@clingendael.nl
Website: <http://www.clingendael.nl>

© Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag 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 Instituut *Clingendael*.

Inhoudsopgave

Inleiding	5
I West-Europa en de migratie uit het vroegere Oostblok	7
II Midden-Europa: van emigratie naar immigratie	11
III Het asielbeleid van de EU: veilige derde landen en veilige landen van herkomst	17
IV Vormen van samenwerking tussen EU en Midden-Europa	25
V Midden-Europa past zich aan	31
Besluit	35
Over de auteur	37

Inleiding

Deze korte studie bevat een overzicht van de problemen die ontstaan wanneer Midden-Europese landen in het kader van hun toetreding tot de EU het *acquis* gaan overnemen op de terreinen van asiel en migratie. Gepoogd wordt aan te geven wat dit *acquis* in grote lijnen inhoudt en in welke richting het verder zal worden ontwikkeld. Daarnaast wordt aandacht geschonken aan de zeer geringe ervaring van Midden-Europa met zowel immigratie als asielwetgeving. Een deel van de studie is verder gewijd aan de vormen van overleg en steunverlening waar inmiddels door EU en de toetredingskandidaten een begin mee is gemaakt.

Het onderwerp heeft tot dusver relatief weinig aandacht gekregen. Zo veel als er wordt geschreven en gepraat over de noodzaak van een asielbeleid, zo weinig belangstelling bestaat er voor de positie waarin de kandidaat-landen komen te verkeren wanneer ze de talrijke restricties die in West-Europa inmiddels van kracht zijn, moeten gaan overnemen en uitvoeren.

I West-Europa en de migratie uit het vroegere Oostblok

Tot 1989 vormde migratie uit Oost-Europa nauwelijks een probleem. Na de communistische omwentelingen van de jaren veertig kwamen talrijke vluchtelingen naar West-Europa, en trouwens ook naar Canada en de VS. De toelating verliep in vrijwel alle gevallen vlot. Het feit dat een vluchteling uit een Oost-Europees land afkomstig was, vormde een vaak doorslaggevende factor bij de behandeling van zijn aanvraag. Zelfs als de betrokkene niet de vluchtelingenstatus kreeg toegewezen, kwam hij althans in aanmerking voor tijdelijk verblijf. De gewelddadige onderdrukking van de Hongaarse opstand in 1956, de invasie van Tsjechoslowakije in 1968 en de staat van beleg in Polen, in 1981, waren aanleidingen tot nieuwe stromen vluchtelingen. Ook in deze gevallen deden zich weinig moeilijkheden voor. Hetzelfde geldt voor de Oost-Duitsers die, vaak met groot gevaar voor eigen leven, tijdens de Koude-Oorlogsjaren de DDR-grens wisten te passeren en zich in de Bondsrepubliek vestigden.

Anders was de West-Europese reactie op de migratiebewegingen tijdens en na de *Wende*. De duizenden Oost-Duitsers in de tuin van de West-Duitse ambassade in Praag, de honderdduizenden DDR-burgers die in november 1989 plotseling gelegenheid kregen om in West-Berlijn rond te lopen, genoten alom sympathie, maar riepen tegelijk het spookbeeld op van ongecontroleerde en massale uittochten richting Westen. In het beste geval zouden al deze nieuwkomers een probleem vormen voor werkgelegenheid, behuizing en overheidsbudgetten; in het ergste (maar gevreesd werd: meest waarschijnlijke) geval zou er sprake zijn van grote aantallen gelukzoekers en criminelen.

Door enkele incidentele gebeurtenissen – het dreigement van een Sovjet-minister dat er twintig miljoen Russen naar het Westen zouden komen als zijn zieltogende land niet méér financiële hulp zou krijgen; de chaotische taferelen in de Italiaanse havenstad Bari, waar roestige schepen met uitgemergelde Albanese emigranten voor anker gingen – deden in de hieropvolgende maanden de bezorgdheid snel stijgen. De jarenlange Westerse aandrang op meer uitreis mogelijkheden voor burgers van het Oostblok leek op onverwachte maar allesbehalve aangename wijze succes te hebben.

Maar hoewel de vrees voor grote migrantenstromen uit Oost-Europa voor de West-Europese landen aanleiding zou worden om het toelatingsbeleid aan te scherpen, is er van een uittocht nooit sprake geweest. Ondanks de Duitse hereniging, waarmee alle fysieke barrières voor Oost-Duitsers wegvielen om naar Keulen, München of Hamburg te komen, bleef de grote meerderheid van de burgers van de oude DDR in de vroegere omgeving wonen. In nog sterkere mate gold dit voor de burgers uit Polen, Hongarije en ettelijke andere ex-communistische landen van Midden- en Oost-Europa. Eén van de belangrijkste redenen is in veel gevallen de vrij geslaagde en opmerkelijk snelle economische transformatie geweest. Oorspronkelijke verwachtingen over een dramatische groei van de werkloosheid, als gevolg van de ontmanteling van de staatsondernemingen uit het communistische tijdvak, kwamen niet uit: de snel uitbreidende particuliere sector bleek al gauw in staat voor nieuwe werkgelegenheid te zorgen. Wél was er sprake van omvangrijke seizoenarbeid van Oost-Europeanen, in het bijzonder in Duitsland en Oostenrijk. De Poolse ambachtslieden, die slechts korte tijd in het Westen hoeven te werken om redelijk gefortuneerd naar hun land te kunnen terugreizen, zijn inmiddels bekende verschijningen geworden.

Een andere vorm van migratie wordt vaak aangeduid als etnische migratie. In de communistische periode werden de verschillende etnische minderheden in Oost-Europa vaak onderdrukt. Na de omwenteling ontstond vrees voor nieuwe repressie, omdat de spanningen tussen meerderheden en minderheden hier en daar snel toenamen. De plotse lijnige vrijheid maakte emigratie bovendien een stuk eenvoudiger. Toch bleek de behoefte hieraan per saldo gering en is de uittocht van etnische groepen in feite tot twee minderheden beperkt gebleven, nl. joden en etnische Duitsers. Wat de joodse emigratie betreft, deze was weliswaar omvangrijk (bijna een half miljoen joden verliet rond 1990 de toenmalige Sovjet-Unie) maar betrof voornamelijk Israël en de VS. West-Europa heeft van deze uittocht vrijwel niets gemerkt. Anders lag dit bij de etnische Duitsers, die vanuit Polen, de Sovjet-Unie en Roemenië in de eerste jaren na de *Wende* naar de Bondsrepubliek trokken. Hun aantal bedroeg in de periode 1988-1992 bijna 1,4 miljoen. Mede omdat veel van deze mensen de Duitse taal nauwelijks machtig waren, verliep hun integratie moeilijker dan aanvankelijk was gehoopt. De bondsregering ging hun komst mede om die reden afremmen.

De derde migratievorm is die van vluchtelingen en asielzoekers geweest. Uiteraard kan deze categorie een overlap vertonen met die van de etnische migratie, omdat vluchtelingen vaak deel uitmaken van een etnische minderheid die blootstaat aan al dan niet gewelddadige onderdrukking. De Balkan leverde hier trieste voorbeelden van op: na het uitbreken van de oorlog in ex-Joegoslavië, in 1991, zijn honderdduizenden slachtoffers van etnische zuiveringen en etnisch geweld naar West-Europa gevlucht. Velen van hen bevinden zich hier nog steeds. Maar de vrees dat zich dergelijke taferelen ook in Midden- en Oost-Europa zouden voordoen kwam niet uit. De ontwikkeling van democratie en rechtsstaat leidde ertoe dat in de meeste van de betrokken landen – Roemenië en Bulgarije

weken aanvankelijk van dit patroon af – de angst voor vervolging verdween, waardoor ook de stroom asielzoekers uit deze richting beperkt bleef. Een uitzondering vormden veel Roma en Sinti, vaak afkomstig uit Roemenië, die probeerden via asielverzoeken een verblijfsvergunning in West-Europa te krijgen. Maar mede als gevolg van het aangescherpte asielbeleid werden ze in vrijwel alle gevallen teruggestuurd.

Uit dit alles kan worden geconcludeerd dat de destijds gevreesde migratiegolf uit Centraal- en Oost-Europa niet heeft plaatsgevonden. De reden is vooral de geslaagde politieke en economische transformatie in veel van deze landen, alsmede het grotendeels achterwege blijven van etnisch geweld: landen die (nog) emigratie kennen – zoals Roemenië en Bulgarije – zijn juist landen waar de transformatie tot dusver geringe vruchten heeft afgeworpen, of waar minderheden leven die zich onderdrukt voelen. Een tweede verklaring kan zijn dat de bevolking in het gebied van de voormalige Sovjet-Unie, waar de transformatie eveneens op hindernissen is gestuit, geen traditie kent van migratie naar West-Europa. Van aanwezigheid van bloedverwanten – een factor die bij een besluit over emigratie een belangrijke rol kan spelen – is weinig sprake. Op grond hiervan wordt verwacht dat zelfs bij toenemende armoede in Rusland, de toestroom uit deze richting niet groot zal zijn. Een derde verklaring vormen de ontwikkelingen in West-Europa, waar de behoefte aan immigranten op de arbeidsmarkt beperkt is en waar de afgelopen jaren een steeds strenger vreemdelingenbeleid is gevoerd.

II Midden-Europa: van emigratie naar immigratie

Wat waren de gevolgen van de omwentelingen tijdens en na 1989 voor de migratiepatronen in Midden-Europa zelf? Teneinde de – zeer ingrijpende – veranderingen die optraden te kunnen overzien, moet eraan worden herinnerd dat Tsjechië, Hongarije en vooral Polen de afgelopen eeuw hoofdzakelijk emigratiegebieden zijn geweest. Na ca. 1860 kende deze regio een proces van snelle industrialisatie, dat echter vergezeld ging van grote werkloosheid op het platteland en een ongekeerde bevolkingsgroei. Omdat de industriële sector bij lange na niet in staat was het arbeidsoverschot op te vangen, kwam er een omvangrijke uittocht op gang. Berekend is dat tussen 1888 en 1938 alleen al uit Polen zo'n 3,5 miljoen mensen emigreerden, vooral naar de VS, Duitsland en Latijns-Amerika.¹ Tijdens de Tweede Wereldoorlog kwamen nieuwe emigratiegolven; na Hitlers nederlaag volgden de verdrijvingen van miljoenen Duitsers. Een ander migratieproces uit deze jaren vormde de hervestiging van miljoenen Polen uit gebieden die door de Sovjet-Unie waren geannexeerd. Zoals gezegd waren gebeurtenissen in Centraal-Europa als de communistische machtsgreep in Praag (1948) en het Russische optreden in Hongarije (1956) eveneens aanleidingen tot uittochten in westelijke richting. Geschat is verder dat tussen 1980 en 1989 uit Polen ruim één miljoen mensen vertrokken, waarmee dit land in de jaren '80 zowel in relatieve termen als in absolute zin Europa's grootste netto emigratieland was.

Na 1989 deed zich een omgekeerde situatie voor. De emigratie nam duidelijk af; tegelijk kregen de betrokken landen een snel groeiende immigratie te verwerken. Een deel ervan bestond uit terugkerende emigranten. Zo reisde ongeveer één vijfde van de Polen die in de jaren '80 waren vertrokken, terug naar hun oude moederland. Een veel grotere stroom inreizenden bestond echter uit buitenlanders die uit oostelijke richting binnenkwamen: kleine handelaars, arbeiders, en daarnaast ook vluchtelingen. Velen van hen kozen voor een permanente (en vaak illegale) vestiging; anderen wilden naar het Westen, maar zagen

1) M. Okolski: 'Recent Migration in Poland', in: K. Iglicka en K. Sword: *The Challenge of East-West Migration for Poland*. London: Macmillan, 1998, p. 17.

zich gedwongen tot een tijdelijk verblijf in Midden-Europa omdat de weg verder westwaarts werd versperd door de steeds strenger gecontroleerde buitengrens van de EU. Geschat wordt dat Polen ongeveer één miljoen illegaal verblijvende buitenlanders herbergt: mensen die ofwel als toerist zijn binnengekomen, en hun verblijf illegaal verlengen, of migranten die klandestien de grens gepasseerd zijn. Anderen hebben hun verblijf wél gelegaliseerd weten te krijgen, en niet alleen in Polen. In Tsjechië bevinden zich veel Polen en Slowaken met permanente verblijfsvergunningen. Verder zijn hier vergunningen voor een langer verblijf verleend aan Oekraïeners (eind 1998 waren dit er ruim 40.000), Slowaken, Vietnamezen, Polen, Russen en Chinezen. In Hongarije zijn de meeste buitenlanders met een werkvergunning Roemenen. Daarnaast hebben zich hier ook Chinezen gevestigd. De toestroom uit Azië is een verschijnsel dat voor de betrokken landen eveneens nieuw is.²

Behalve de immigratie is ook het grensverkeer in algemene zin sterk gegroeid. Polen, dat de langste grenzen van de betrokken landen heeft, registreerde in 1985 19 miljoen grensoverschrijdingen. Het aantal bedroeg in 1990 84 miljoen en lag in 1996 al op 262 miljoen. Hiervan bestond 87 miljoen uit Polen; de binnenkomsten en uitreizen van niet-Polen bedroegen 175 miljoen, dus ruim twee maal zo veel. De grootste aantallen zijn geregistreerd langs de grens met Duitsland (ruim 127 miljoen passanten in 1996). Langs de grenzen met Tsjechië en Slowakije werden 82 resp. 16 miljoen passanten geregistreerd. De rest van de bewegingen, tezamen ongeveer 27 miljoen, vond plaats langs de Poolse grenzen met Litouwen, Rusland, Belarus en Oekraïne.³

Het spreekt vanzelf dat al deze ontwikkelingen een zware last hebben betekend voor wetgeving en openbaar bestuur in de betrokken landen. In het bijzonder werden zij zeer plotseling met het voor hen nieuwe probleem van vluchtelingen en asielzoekers geconfronteerd. Voor veel van de illegale immigranten was het eerste woord dat ze bij arrestatie uitten – aan de oostgrens, ergens in het land, of tijdens een poging om de grens met een EU-land te passeren – het magische woord ‘asiel’. Als gevolg hiervan steeg het aantal asielaanvragen snel. Polen kreeg in 1994 600 aanvragen en in 1998 3370. In Hongarije, dat onmiddellijk aan de Balkan grenst, steeg het aantal aanvragen over dezelfde periode van 440 naar 7370; in Tsjechië, dat al snel een geliefd transitland werd, bedroegen deze aantallen 1190 resp. 4080.⁴ (Daarentegen meldden in Roemenië de eerste asielzoekers zich pas in 1996.) Aanvankelijk ging het vooral om mensen die afkomstig

-
- 2) Migration and Asylum in Central and Eastern Europe. European Parliament: Directorate for Research, Civil Liberties Series, 1998, p. 16 en 28.
 - 3) Gegevens over het grensverkeer worden verstrekt door de afdeling informatie van de Poolse grenswacht: Gabinet Komendanta Głównego Straży Granicznej, Wydział Informacji. 02-514 Warschau: ul. Niepodległości 100, fax (+48 22) 60 29 285.
 - 4) Gegevens ontleend aan Refugees and Others of Concern to UNHCR: 1998 Statistical Overview. Te vinden op netplaats UNHCR: <<http://www.unhcr.ch/statist/98oview/intro.htm>>.

waren uit ex-Joegoslavië, en vooral Bosnië. Later kwamen de asielzoekers ook uit de voormalige Sovjet-Unie en delen van Afrika en Azië. Soms was er van zeer plotselinge pieken in de toestroom sprake, bijvoorbeeld in september 1996, toen Oekraïense grenswachten proteststakingen hielden in verband met hun salarisachterstanden en grote groepen illegale Polen binnenkwamen. Zeker 600 van hen deden aanzoek tot asiel.⁵

Hoewel de aantallen in vergelijking met die van sommige West-Europese landen bescheiden zijn, betekent het asielvraagstuk voor de samenleving in Midden-Europa een grote cultuuromslag. Asielzoekers, en buitenlanders in het algemeen, waren hier in de jaren '50 en '60 een zeldzaam verschijnsel. Niettemin dateert uit deze periode de relevante wetgeving, die tot voor zeer kort van kracht is gebleven. Zo bevatte art. 76 van de Poolse grondwet van 1952 een passage die luidde dat asiel zou worden verstrekt aan burgers van andere landen die werden vervolgd omdat ze de belangen van de arbeiders hadden verdedigd, of vanwege hun strijd voor nationale onafhankelijkheid of sociale vooruitgang.⁶ Met andere woorden, de betrokken landen hanteerden hun eigen zo kenmerkende politiek-ideologische criteria en weigerden toe te treden tot het Vluchtelingenverdrag, dat als een wapen van het Westen in de Koude Oorlog werd beschouwd.

Toen ze na de omwentelingen van 1989 wél toetraden, bestond er nauwelijks een administratieve en juridische infrastructuur om de verplichtingen van het verdrag na te komen. In het geval van Polen werd de grondwet geamendeerd; art. 76 bepaalde nu dat burgers van andere landen, en statenlozen, asiel zouden kunnen krijgen op basis van de relevante wetten. De Vreemdelingenwet van 1963, die ook op migranten van toepassing was en die de juridische basis van het beleid vormde, bevatte echter geen enkele passage over de procedures rond asielverlening of de verdere behandeling van afgewezenen. In de loop van de jaren '90 werd de wet enkele malen geamendeerd; onder meer werd voor het eerst het begrip 'vluchteling' in het Poolse rechtstelsel geïntroduceerd en kreeg het ministerie van binnenlandse zaken de bevoegdheid om iemand een dergelijke status te verlenen. Al spoedig bleek echter dat de oude Vreemdelingenwet niet meer paste bij de nieuwe situatie. Met het oog hierop kwam een nieuwe wet tot stand, die in 1997 van kracht werd.⁷

Ter illustratie van het gebrek aan bevredigende regelingen kunnen de procedures worden genoemd die begin jaren '90 nog rond de uitzetting van vreemdelingen gevolgd werden. De beslissing hierover was in handen van provin-

5) *Rzeczpospolita*, 17 oktober 1996.

6) Tekst te vinden in A.J. Peaslee: *Constitutions of Nations*, Third Edition. The Hague: Martinus Nijhoff, 1968, Volume III, p. 723.

7) Een vertaling in de Engelse taal treft men aan als bijlage bij het rapport van de General JHA Expert Mission to Poland, 22-26 juni 1998: Mission Report on the Identification of Projects in the Field of Justice and Home Affairs to be Implemented under the PHARE Programme for Poland. Brussel: Europese Commissie, 1998.

ciale overheden. Beroep tegen hun uitspraken was niet mogelijk; tegelijk was vaak onduidelijk op welke gronden een dergelijk besluit genomen was en bleek de ene provinciale overheid andere criteria te hanteren dan de andere. Pas geleidelijk zouden er enkele verbeteringen komen. Zo kregen de rechterlijke machten de uiteindelijke zeggenschap, kwamen de eerste zogeheten deportatiecentra van de grond en werden ook de relevante buitenlandse ambassades geïnformeerd.

Het gebrek aan orde en overzicht manifesteerde zich na 1989 vooral ook langs de grenzen. Ondanks de snel stijgende instroom bleef het aantal grensposten, in het bijzonder langs de grenzen in het oosten, zeer beperkt. Zo waren er tot voor kort langs de 1200 km. lange Poolse oostgrens slechts veertig doorgangplaatsen. De grensbewaking, die in het verleden vrijwel exclusief op de westgrenzen was geconcentreerd, moest van de ene dag op de andere de blikrichting 180 graden omdraaien. Het personeel, dat vroeger in de eerste plaats met de verdediging van de grenzen was belast, kreeg nu een regelende taak. Velen van hen bleken zich schuldig te maken aan corrupte praktijken.⁸

Een deel van het publiek in de betrokken landen beschouwt de explosieve groei van het aantal inreizenden vooral in negatieve termen: illegale migranten, groeiende criminaliteit, bedreiging van de lokale arbeidsmarkt etc. Anderen leggen echter de nadruk op de positieve aspecten. Zo hebben de verschillende economieën sterk van de toegenomen migratie kunnen profiteren. Onder meer de zogeheten bazaars, waar tal van kleinhandelaars uit het oosten tegen lage prijzen hun waren verkopen, en waarvan die in het Stadion van Warschau het bekendste voorbeeld is, hebben sterk bijgedragen tot de ontwikkeling van de lokale markten. Een ander positief aspect vormt de sterke groei van het toerisme, ook al komen lang niet alle 'toeristen' voor vakantie en ontspanning naar Midden-Europa. Hoe dan ook, terwijl de MEU-landen vroeger nauwelijks op de lijst van geliefkoosde vakantiebestemmingen voorkwamen, nemen ze tegenwoordig topposities in. Het dilemma waar ze nu voor staan is: moeten zij de vrije toegang bevorderen, in de overtuiging dat dit past bij de herwonnen vrijheid en dat het tevens bevorderlijk kan zijn voor de welvaart? Of moeten zij gehoor geven aan de verlangens van de EU om althans een deel van het grensverkeer te beperken en zich aan te sluiten bij het restrictieve visumbeleid van de EU? De lastige regels en voorschriften waarmee burgers uit Midden-Europa worden geconfronteerd die vrienden of verwanten uit andere landen te logeren krijgen, heeft het debat nog eens extra aangescherpt.⁹

Door de sterke toename van de illegale migratie is zowel de aandrang van de EU op restricties, als de bereidheid van de Midden-Europese landen hiertoe, duidelijk toegenomen. Ook de groei van de mensenhandel speelt hierbij een rol. Omdat de mogelijkheden om de EU-landen binnen te komen een stuk moeilijker

8) Dit laatste is in een vraaggesprek bevestigd door de commandant van de Poolse grenswacht, Marek Bielecki. Zie: 'Ich odzywidz w nocy', in: *Rzeczpospolita*, 18 mei 1999.

9) 'Kowalski zaprasza Kowaliowa', in: *Rzeczpospolita*, 4 oktober 1999.

zijn geworden, zien veel vluchtelingen zich genoodzaakt de illegale diensten van mensenhandelaren in te roepen. Het is lastig vast te stellen op welke schaal dit gebeurt, maar vermoed wordt dat de meeste indieners van een asielaanvraag tijdens hun reis op een of andere manier van een mensensmokkelaar gebruik hebben gemaakt.¹⁰ Vaak gaat het om lieden die woonachtig zijn in de verschillende transitlanden, en die deze activiteiten als een soort nevenberoep uitoefenen. Ze assisteren bij het nachtelijk passeren van bijv. de Poolse-Oekraïense of de Poolse en de Tsjechische westgrenzen. In andere gevallen wenden vluchtelingen zich tot handelaren die op grote schaal internationaal opereren, en onder meer betrokken zijn bij het vervalsen van persoonsdocumenten. Alle handelaren hanteren een prijslijst; de bedragen voor illegaal transport via de Poolse westgrens kunnen, afhankelijk van de afstand waarover gereisd moet worden, variëren van \$3000 tot \$10.000 per persoon.¹¹ Het trieste van de zaak is dat dergelijke betalingen geen enkele garantie vormen voor het welslagen van de trip. Bovendien zijn de omstandigheden waaronder het vervoer plaatsvindt vaak erbarmelijk en moeten er bij het (vaak nachtelijk) passeren van grenzen grote risico's worden genomen. Regelmatig hebben vluchtelingen hun pogingen tot illegale migratie met de dood moeten bekopen.

Deze kosten en risico's hebben de migratiedrang echter zeker niet afgeremd. Volgens sommige schattingen zou er langs de Poolse grens met Rusland, Belarus en Oekraïne de komende jaren zelfs rekening moeten worden gehouden met drie miljoen mensen die pogingen zullen doen om naar het Westen te komen. De aanpak van mensensmokkelaars verloopt ondertussen onbevredigend. Bovendien blijken de autoriteiten in de verschillende Midden-Europese landen – mede door onduidelijkheden in hun wetgeving – niet in staat om vanuit de EU teruggestuurde vluchtelingen een adequate opvang te bieden of hen naar een veilig gebied elders te doen vervoeren. Velen verdwijnen wederom in de illegaliteit en proberen dan opnieuw de EU binnen te komen. Ook hier staan de Midden-Europese (MEU) landen voor een dilemma: aansluiting bij het restrictieve EU-regime kan een sterke toename van illegale vormen van migratie, waaronder mensensmokkel, ten gevolge hebben. En zeker Midden-Europa ondervindt hier de effecten van.

10) J. Morrison: 'In Search of the Frontier', in: *Transitions*, december 1998, p. 29.

11) W. Nowak: 'The River and the Refugees', in: *Transitions*, december 1998, p. 45.

III Het asielbeleid van de EU: veilige derde landen en veilige landen van herkomst

De migratie uit Midden- en Oost-Europa mag dan achteraf gezien zijn meegevallen, de vrees hiervoor was in het begin van de jaren '90 groot. Bovendien werden de betrokken landen doortochtgebied en leek ook uit andere windstreken – waaronder Afrika – een Lange Mars richting Europa op gang te komen. Een aanzienlijk deel van de migranten meldde zich aan als asielzoeker (wat niet noodzakelijkerwijs betekende dat men vluchteling was). In 1972 lag het totaal aantal asielzoekers in Europa beneden de 13.000. In 1992 lag het aantal vijftig maal zo hoog en vroegen bijna 700.000 personen asiel aan.¹² Met name het herenigde Duitsland kreeg in die jaren een omvangrijke stroom te behandelen. De aantallen stegen hier van 256.110 in 1991 naar 438.190 in 1992.¹³ Ook het aantal illegale immigranten leek in deze jaren sterk te groeien: de toenmalige Duitse minister van binnenlandse zaken Wolfgang Schäuble schatte dat alleen al in 1991 het aantal illegalen dat Duitsland was binnengekomen, 200.000 bedroeg. Duitsland kreeg ook de meeste migranten uit Oost-Europa binnen: bijna 70% kwam uit of via Polen of Tsjechië.¹⁴ Behalve aan hun geografische ligging schreven de Duitsers dit toe aan hun asielvriendelijke grondwet, die aan iedere persoon die verklaarde het slachtoffer te zijn van politieke vervolging, het recht op asiel gaf. Tegelijk verdwenen binnen de Europese Unie, op basis van de Europese Akte, de interne grenscontroles, waardoor de vrije beweging van goederen, personen, diensten en kapitaal mogelijk werd. Deze grotere interne bewegingsvrijheid binnen de Unie vormde een tweede reden waarom de EU-landen in deze jaren een reeks onderhandelingen gingen voeren over een gezamenlijk asielbeleid.

12) United Nations High Commissioner for Refugees: *The State of the World Refugees. A humanitarian agenda*. Oxford: Oxford University Press, 1997, p. 185.

13) Zie de netplaats van UNHCR: <http://www.unhcr.ch/statist/98view/tab5_1.htm>.

14) B. Santel: 'Loss of control: the build-up of a European migration and asylum regime', in: R. Miles en D. Thränhardt (eds.) *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*. London: Pinter Publishers, 1995, p. 78.

De nadruk heeft hierbij van het begin af sterk gelegen op indamming en terugdringing van de stroom asielzoekers. In feite is dit het enige bindende element in de veelheid van onderhandelingen en gesprekken over dit onderwerp geweest. Van belang in dit verband zijn vooral vier documenten, nl.:

- De Uitvoeringsovereenkomst van Schengen tussen de regeringen van de Benelux, Duitsland, Frankrijk, Spanje, Portugal en Griekenland over de geleidelijke afschaffing van de grenscontroles (1990). Inmiddels zijn alle EU-landen behalve Ierland en het Verenigd Koninkrijk toegetreden.¹⁵
- De Overeenkomst van Dublin (1990) betreffende de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor het behandelen van een asielverzoek.¹⁶ Alle lidstaten van de EU zijn toegetreden.
- Het Verdrag van Maastricht (1992), waarbij de EU zich voor het eerst met asielbeleid ging bezighouden. Sindsdien functioneert een speciale Task Force ‘Justice et affaires intérieures’, waarvan Unit 1 zich bezighoudt met buitengrenzen, immigratie en asiel. De groep beheert enkele fondsen, waarvan het European Refugee Fund en Odysseus speciaal bedoeld zijn voor versterking van het asielbeleid.
- Het Verdrag van Amsterdam (1997), dat een aanzienlijke versterking van het gemeenschappelijk asielbeleid inhield, onder meer vanwege de overheveling – binnen vijf jaar – van een groot deel van het asiel- en migratiebeleid naar de communautaire eerste pijler. Dit hield in dat de Commissie als enige het initiatiefrecht zou hebben, het Europese Hof zekere bevoegdheden zou krijgen, de Minister-raad wellicht op meerderheidsbasis zou kunnen gaan beslissen en het EP voorafgaande aan voorstellen van de Commissie geraadpleegd zou worden. Amsterdam voorziet ook in omzetting van het Schengenakkoord in gemeenschapsrecht.

Daarnaast zijn er sinds Maastricht stappen ondernomen met het oog op de uitwerking van gemeenschappelijke asielprocedures. In verband hiermee zijn enkele juridisch niet-bindende (want op resoluties en aanbevelingen berustende) instrumenten ontwikkeld, die de toegang tot asielprocedures hopen te beperken door middel van begrippen als ‘duidelijke ongegrondheid’. Voorts is gestreefd naar een gemeenschappelijk visumbeleid. Vooralsnog zijn de lidstaten primair verantwoordelijk gebleven. De grote lijnen van het toekomstige instrumentarium beginnen zich echter steeds duidelijker af te tekenen, waarbij vooral twee begrippen centraal zijn komen te staan.

15) Tekst onder meer in *Europa Archiv*, 1991 nr. 1, p. D3-D9.

16) Tekst in *Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, 1990/6, p. 153-159.

In de eerste plaats gaat het om de veilige landen van herkomst.¹⁷ Ontvangende landen zijn de afgelopen jaren steeds meer geneigd geweest om een asielaanvraag te beoordelen op grond van de veiligheid in het land waar de aanvrager vandaan komt. Bepaalde landen worden als ‘veilig’ beschouwd, in die zin dat de civiele, politieke en mensenrechten hier afdoende zijn verankerd. Iemand die uit een dergelijk land afkomstig is, zo luidt de redenering, kan geen gegronde vrees voor vervolging hebben. (Dit laatste is het criterium op basis waarvan iemand, conform art. 1A van het Geneefse Vluchtelingenverdrag van 1951, als vluchteling wordt erkend.) Het onbevredigende van deze procedure is dat de bewijslast verschoven wordt naar de asielzoeker die uit het betrokken land afkomstig is: deze zal moeten aantonen dat de inschatting omtrent de veiligheid van zijn land onjuist is. Uiteraard is dit voor de betrokkene niet eenvoudig, omdat het oordeel van een land over de mate van veiligheid in een ander land slechts in algemene zin tot stand kan zijn gekomen. Bovendien moet er rekening mee worden gehouden dat landen hun gunstige oordelen over een andere, en wellicht zelfs ‘bevriende’ mogendheid, niet snel zullen wijzigen. Cruciaal is echter dat beoordelingen op basis van de herkomst van de asielzoeker, in plaats van op grond van individuele omstandigheden, een afwijking zijn van het Vluchtelingenverdrag.

Het tweede leidende principe is dat van het ‘derde land van ontvangst’, ook wel aangeduid als het ‘veilige derde land’. Dit beginsel verwijst naar de situatie waarin een asielzoeker het land is binnengekomen via een ander land, waar de omstandigheden dusdanig zijn dat dit eveneens als ‘veilig’ kan worden aangemerkt. De redenering is dat de asielzoeker dáár asiel had moeten aanvragen, en dat het ontvangende land dus gerechtigd is hem naar dit ‘derde land’ terug te sturen. Dit impliceert dat iedere aanvraag slechts door één land in behandeling wordt genomen, en asielzoekers niet de mogelijkheid krijgen om het, na afwijzing van hun verzoek, in een volgend land opnieuw te gaan proberen. Achtergrond van het derde-landenprincipe is de vrees voor *asylum shopping*. Bekend is een uitspraak uit de jaren ’80 van een Franse hoge ambtenaar: ‘Gesteld dat een asielzoeker achtereenvolgens in alle EU-lidstaten aanvraag doet, en gesteld dat de procedure en het beroep tegen de uitspraak drie jaar in beslag nemen. Dan zou de betrokkene, bij een aantal van twaalf EEG-landen, erin slagen om 36 jaar in Europa te verblijven.’¹⁸ Onder tussen kunnen bij dit beginsel, dat onder meer de grondslag vormt van het Verdrag van Dublin en dat ook in Schengen voorkomt, de nodige vraagtekens worden gezet. Hoewel er terecht op is gewezen dat het Vluchtelingenverdrag op geen enkele wijze asielzoekers het recht toekent om zelf het land te

17) Op voorstel van Nederland besloot de Raad Algemene Zaken op 7 december 1998 tot instelling van een Werkgroep op hoog niveau, die een lijst moest opstellen van de landen van herkomst en doorreis van asielzoekers. Zie: *Bulletin van de Europese Unie*, 12/1998, p. 166.

18) Geciteerd door D. Joly: *Harmonizing asylum policy in Europe*. Paper presented at the Social Science Research Conference on the World Refugee Crisis: The Present State and its Perspectives. Berlin, 7-9 October 1988.

bepalen waar ze gaan verblijven, is anderzijds niet duidelijk waarom een doortochtland eerder voor behandeling van een aanvraag in aanmerking komt dan het land dat de asielzoeker als zijn uiteindelijke punt van bestemming heeft uitgekozen. Een verder, het derde land mag dan ‘veilig’ zijn in de zin dat de asielzoeker er geen direct gevaar loopt, het is echter niet gezegd dat hier adequate wetten en regels voor asielverlening gelden. Het derde land kan besluiten om de asielzoeker terug te sturen naar een ander ‘derde’ land, waar vervolgens weer andere procedures van kracht zijn. Het risico bestaat verder dat een dergelijk land de asielzoeker uiteindelijk terugstuurt naar zijn land van herkomst. Deze risico’s zullen binnen de EU minder groot zijn dan daarbuiten. Maar: ook de Overeenkomst van Dublin functioneert verre van bevredigend. Concrete bewijsmiddelen voor de vaststelling van de voor behandeling verantwoordelijke lidstaat ontbreken vaak. En zelfs als het systeem wél sluitend zou werken, zou het beginsel een onevenredige last leggen op de lidstaten aan de buitengrenzen, in het bijzonder die aan de zuid- en oostgrenzen.¹⁹

Beide beginselen zijn tot wasdom gekomen in een periode van onvrede over het Vluchtelingenverdrag, dat enerzijds zware verplichtingen oplegt, maar anderzijds geen bepalingen kent over lastenspreiding of lastendeling. Weliswaar bevat de preambule een passage die zegt dat ‘the grant of asylum may place unduly heavy burdens on certain countries, and that a satisfactory solution of a problem of which the United Nations has recognised the international scope and nature cannot therefore be achieved without international cooperation ...’. Maar tot concrete afspraken over deling van deze *heavy burdens* is het nooit gekomen, zelfs niet op EU-niveau. Evenmin heeft het Vluchtelingenverdrag rekening gehouden met het feit dat in de loop der jaren een groeiend aantal migranten uit armere delen van de wereld op oneigenlijke gronden aanspraak op de asielstatus zou gaan maken, in de hoop langs deze weg een verblijfsvergunning in één van de rijke West-Europese landen te krijgen. Uiteraard vormen opvang en huisvesting van deze mensen, en de vaak langdurige afhandelingen van hun verzoek, een ‘zware last’ voor de betrokken landen. Hun zoeken naar mogelijkheden om de stromen in te dammen is dus zeer begrijpelijk.

Tegelijk blijven de EU-landen – ondanks aarzelingen van met name Oostenrijk – echter partij bij het Verdrag, wat de nodige verplichtingen meebrengt. Eén van de centrale beschermingselementen die dit akkoord aan de individuele vluchteling biedt is dat van *non refoulement*: geen der verdragsluitende staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden (art. 33 lid 1). Mensenrechtenorganisaties hebben er de afgelopen jaren met klem op gewezen dat onvoldoende oog voor iemands individuele omstandigheden, en het geven van voorrang aan algemene vuistregels als ‘derde land van ontvangst’ en ‘veilig land

19) P. Boeles en R. Fernhout: ‘Grondslagen voor een bindend Europees immigratie- en asielrecht’, in: *Nederlands Juristenblad* 74(20), 21 mei 1999, p. 894.

van herkomst', het gevaar van *refoulement* sterk kunnen vergroten. Het zal duidelijk zijn dat, als dit gevaar al binnen de EU bestaat, de risico's zullen toenemen als de EU zich in oostelijke richting gaat uitbreiden en een aantal Midden- en Oost-Europese landen, met hun gebrekkige ervaring op het terrein van asielbeleid, deel zullen gaan uitmaken van de 'ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid' die op basis van het verdrag van Amsterdam tot stand zal komen, en waarvan een bindend Europees immigratie- en asielrecht een belangrijk element zal vormen.

Al kort na de omwentelingen van 1989 hebben de EU-landen geprobeerd Oost-Europa actief te betrekken bij hun pogingen de migratiestroom te keren. Aanvankelijk geschiedde dit vooral in de vorm van bilaterale overeenkomsten, of akkoorden met een beperkt aantal partijen, die op hun beurt vaak weer voortvloeiden uit unilaterale aanscherpingen van het asielbeleid. Het duidelijkste voorbeeld vormt Duitsland, dat van alle EU-landen het meest direct met de migratie uit Centraal- en Oost-Europa te maken kreeg. (Oostenrijk, dat in 1995 toetrad, bevond zich later in een vergelijkbare positie.) In Duitsland, en vooral in de ex-DDR, deden zich op zorgwekkende schaal gewelddadigheden tegen vreemdelingen voor. In juni 1993 werd daarom een amendement op de Duitse grondwet van kracht. Het nieuwe artikel 16 bevestigde weliswaar dat ieder die op politieke gronden vervolgd wordt, recht heeft op asiel, maar stipuleerde vervolgens dat deze regel niet zou gelden voor iemand die Duitsland binnen was gekomen via een EU-lidstaat, of via een ander land waar de mensenrechten bevredigend werden nageleefd.²⁰ Aangezien Duitsland overal grenst aan landen die aan de voorwaarden van veiligheid voldoen, hield dit in dat wie over land als vluchteling binnenkwam, zou worden teruggestuurd naar het land van doortocht. Kritiek op deze wettelijke verankering van het beginsel van 'veilige derde landen' pareerde de bondsregering onder meer met een verwijzing naar de overeenkomsten van Dublin en Schengen.

De Midden-en Oost-Europese landen waren echter geen partij bij deze akkoorden. Duitsland heeft daarom de basis van het verscherpte beleid verder verstevigd door in de betrokken periode met deze landen nadere afspraken te maken. Als eerste kwamen hiervoor Polen en Tsjechië in aanmerking, die beide een lange gemeenschappelijke grens met Duitsland hebben en die de belangrijkste doortochtlanden dreigden te worden toen de stroom naar Duitsland vanuit andere richtingen werd ingedamd. Beide landen werden in 1992/93 wettelijk bestempeld als veilige doortochtlanden en als veilige landen van herkomst. Duitsland kondigde hiermee het voornemen aan om asielzoekers uit deze richting terug te sturen. Omdat een dergelijk voornemen natuurlijk grote gevolgen zou hebben voor deze beide buurlanden, die nog maar pas geleden aan een moeizaam transformatieproces waren begonnen, zorgde Duitsland voor enkele tegenprestaties.

20) R. Piotrowicz: 'Facing Up To Refugees: International Apathy and German Self-Help', in: *International Journal of Refugee Law*, vol. 10, nr. 3 (1998), p. 421-426.

Een en ander ging er in het Poolse geval als volgt uit zien. Het eerste onderdeel van het nieuwe instrumentarium werd een overeenkomst van 29 maart 1991 van de Schengen-landen met Polen over de terug- en overname van ongewenste vreemdelingen en personen die via dat land in een Schengen-land waren gekomen. Dit akkoord was mede bedoeld om voor de Schengen-landen de gevolgen op te vangen van de beoogde afschaffing van de visumplicht voor Polen (die in dezelfde overeenkomst werd vastgelegd). Met andere woorden: in ruil voor het visum-vrije verkeer naar de Schengen-landen, beloofde Warschau dat het mensen zou terugnemen die geen verblijfsvergunning (meer) hadden. Het tweede element vormde een Duits-Poolse overeenkomst van 7 mei 1993, waarin Polen zijn eerder aangegane verplichtingen bevestigde en uitdrukkelijk ook toezegde om onderdanen van derde landen, die Duitsland via zijn grondgebied waren binnengekomen en daar niet mochten blijven, in het vervolg terug te nemen.²¹ De contraprestatie bestond uit een ruime mate van Duitse financiële hulp (DM 120 miljoen voor 1994), bedoeld om de terugnamekosten te compenseren, de controlemogelijkheden langs de Poolse grenzen te verbeteren en de asielfaciliteiten te verruimen. In 1998 werden 5400 vreemdelingen uit Duitsland naar Polen teruggestuurd.²² Polen zelf sloot op zijn beurt bilaterale akkoorden met Tsjechië, Slowakije, Roemenië, Bulgarije en Oekraïne. De grote vraag bleef uiteraard of Polen redelijkerwijs in staat mocht worden geacht de nieuwe verantwoordelijkheden aan te kunnen.

Duitsland ondertekende in de hier op volgende periode soortgelijke overeenkomsten met andere Midden- en Oost-Europese landen.²³ In november 1994 kwam een akkoord tot stand met Tsjechië; beide landen beloofden onderdanen terug te nemen die geen verblijfsvergunning meer hadden en deden dezelfde toezegging ten aanzien van onderdanen van derde landen, die via hun grondgebied illegaal het buurland waren binnengekomen.²⁴ Een en ander leidde ertoe dat er beoosten Duitsland een soort bufferzone tot stand kwam, die het de Duitse autoriteiten makkelijker maakte om asielzoekers van hun eigen grondgebied te weren.

De consequenties zijn echter verre van bevredigend geweest. Weliswaar hebben de aangrenzende landen maatregelen getroffen om de 'teruggenomenen' op te vangen, onder meer in de vorm van interneringskampen. Een veel gevolgde praktijk is echter om de betrokkenen zo snel mogelijk naar een ander buurland te sturen. Dit kwam op wel zeer trieste wijze in de openbaarheid toen in juni 1997 een Poolse politiebus bij Rzeszów verongelukte doordat de bestuurder in slaap was

21) Tekst in: *Bulletin der Bundesregierung*, 1993, p. 326.

22) *Migration News*, april 1999.

23) G. Lehngut: 'Die Verträge der Bundesrepublik Deutschland zur Rückübernahme ausreisepflichtiger Ausländer', in: *Zeitschrift für Asylrecht*, 4/1997, p. 163-169.

24) Abkommen zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Tschechischen Republik über die Rückübernahme von Personen an der gemeinsamen Staatsgrenze. 1995 II Bundesgesetzblatt 133.

gevallen. Onder de inzittende bevonden zich 17 migranten, die bij de Duitse grens waren teruggestuurd en die binnen 48 uur bij de Oekraïense grens moesten worden afgeleverd. Want: volgens de toenmalige Poolse Vreemdelingenwet had de politie hen naar het kantoor van de openbare aanklager moeten brengen als ze langer dan 48 uur in Polen waren gebleven.

IV **Vormen van samenwerking tussen EU en Midden-Europa**

Naast de bilaterale inspanningen zijn er ook op multilateraal niveau pogingen ondernomen om de Midden-Europese landen zich te laten aanpassen bij West-Europese normen van asiel en migratie. Initiatieven hiertoe zijn niet uitsluitend van de EU uitgegaan. Zo heeft in de eerste plaats de VN Hoge Commissaris voor Vluchtelingen, de UNHCR, een belangrijke rol gespeeld bij het assisteren van der verschillende overheden bij de tenuitvoerlegging van het Geneefse Vluchtelingenverdrag en het aanpassen van de nationale wetgeving. De UNHCR heeft sinds het begin van de jaren '90 vestigingen in de verschillende Midden-Europese hoofdsteden. Doel van de Hoge Commissaris in de regio is te helpen bij de totstandkoming van effectieve stelsels voor asiel en bescherming van vluchtelingen, alsmede het bevorderen van gecoördineerde wetgevende en administratieve procedures ter voorkoming van statenloosheid. In de tweede plaats kan worden gewezen op de betrokkenheid van de Raad van Europa, die de nieuwe democratieën in Centraal-Europa in de gelederen als lid heeft toegelaten. Te noemen valt in dit verband vooral het actieprogramma van de Parlementaire Vergadering voor vluchtelingen en asielzoekers in Centraal- en Oost-Europa (Aanbeveling nr. 1278, 1995). De landen uit de regio hebben toegang tot het Sociale Ontwikkelingsfonds van de Raad, dat hen bijstaat bij het oplossen van 'de sociale problemen die kunnen ontstaan in verband met de aanwezigheid van vluchtelingen op hun gebied'.²⁵ Ten derde heeft ook de OVSE zich de afgelopen tien jaar voor migratiekwesties geïnteresseerd, onder meer waar het gaat om de Roma en Sinti. (In september 1999 werd in Wenen een Supplementary Human Dimension Meeting gehouden die speciaal aan deze groepen was gewijd.) Maar geen instelling heeft zulke onmiddellijke belangen op het spel staan als de EU: zonder medewerking van Midden-Europa zouden de pogingen van de EU om illegale immigratie tegen te gaan en de aantallen asielzoekers terug te dringen, aanzienlijk minder effect sorteren. Het feit dat deze landen de dringende wens koesterden om tot de EU toe te treden, maakte

25) Aanbeveling nr. 1278 (1995), art. 6d.

dat ze nauwelijks in een positie zijn om de West-Europese verlangens naast zich neer te leggen.

Overigens is beleidsaanpassing in de migratiesector pas geleidelijk een voorwaarde voor lidmaatschap geworden. In de associatieakkoorden van het begin van de jaren '90 lag de nadruk nog sterk op handel. De criteria die tijdens de top van Kopenhagen (1993) voor toetredende nieuwe lidstaten werden vastgesteld, bevatten weliswaar clausules over mensenrechten, democratie en bescherming van minderheden, maar verwezen niet expliciet naar immigratie en asiel. Een van de redenen is dat de EU zelf nog maar net was begonnen met haar gezamenlijke aanpak, en dat veel lidstaten nog sterk de neiging hadden om asielzaken als onderdeel van de nationale zelfstandigheid te beschouwen. (Ter herinnering: in 1985 verzetten Nederland en vier andere lidstaten zich bij het Hof van Justitie tegen een initiatief van de Europese Commissie om overleg over het migratiebeleid ten aanzien van derdelanders te voeren.) Een andere reden was dat het hier niet ging om burgers van de toetredende landen, op wier rechten de Kopenhagen-criteria van toepassing waren, maar om burgers uit andere delen van de wereld. Hoe dan ook, naarmate het aantal gemeenschappelijke standpunten toenam, en het moment naderde dat het Verdrag van Amsterdam in werking zou gaan treden, werden migratiekwesties onderdeel van het *acquis*, dat door de toetredende landen aanvaard zou dienen te worden. Onder deze omstandigheden was het niet meer dan logisch om bij de pre-accessiestrategie ook de asielsector te betrekken. Met andere woorden: de verschillende instrumenten die de EU aanwendde om Midden-Europa rijp te maken voor toetreding – gestructureerde dialoog, Europa-akkoorden en het PHARE programma – gingen in de loop van de jaren '90 ook aangewend worden op de terreinen van migratie en asiel.

Wat de gestructureerde dialoog betreft, die van start ging tijdens het Duitse voorzitterschap van de tweede helft van 1994, deze heeft wat betreft migratieproblemen erg weinig opgeleverd. De ministers van justitie en binnenlandse zaken zijn slechts enkele malen met hun Midden-Europese collega's bijeengewees. Zo vond in september 1994 een ontmoeting plaats over de georganiseerde misdaad, bij welke gelegenheid afspraken werden gemaakt over nauwere samenwerking op het gebied van visumbeleid, grensbewaking, sancties tegen zee- en luchtvervoerders, straffen tegen mensensmokkelaars en het snelle terugsturen van illegale vreemdelingen naar hun land van herkomst.²⁶ Tijdens een ontmoeting in november 1996 kwam eveneens de illegale immigratie aan de orde.²⁷ Vermelding verdient ook een brief van het Ierse voorzitterschap, eind 1996, aan de Midden-Europese landen, waarin een overzicht werd gegeven van het toenmalige *acquis*. Het Nederlandse voorzitterschap besteedde gedurende de eerste helft van 1997

26) *Bulletin van de Europese Unie*, 9/1994, p. 86.

27) *Bulletin van de Europese Unie*, 11/1996, p. 98.

speciale aandacht aan het asielbeleid.²⁸ De ervaring is echter geweest dat de dialoog eerder een toelichting is geweest op de aan EU-zijde levende verlangens dan een tweegesprek in de werkelijke zin van het woord. Te noemen vallen voorts het ontbreken van bindende besluiten, het gebrek aan tijd, het probleem van de continuïteit, alsmede het feit dat alle toetredende landen over één kam worden geschoren, ondanks hun uiteenlopende achtergronden.²⁹

Ook de Europa-akkoorden hebben niet geleid tot vruchtbare uitwisselingen van standpunten over migratiekwesties, ofschoon in de verschillende associatiegremia (ministers, ambtenaren, parlementariërs) de mogelijkheid hiervoor aanwezig is. (De akkoorden met Slovenië en de Baltische republieken noemen zelfs expliciet het onderwerp illegale immigratie.) Meer ter zake zijn de rapporten geweest over de stand van zaken in de toetredende landen die volgend op de Agenda 2000 zijn uitgebracht. Hierin wordt gespecificeerd waar de toetreders voortgang hebben gemaakt en waar de knelpunten liggen.

De meest concrete bijdrage aan veranderingen in Midden-Europa heeft PHARE gebracht. Tijdens de top van Essen (december 1994) werd besloten dat dit instrument mede gebruikt zou gaan worden voor het toetredingsrijp maken van Midden-Europa: voorzien was vooral een vraaggericht programma dat was bedoeld om de transitie te vergemakkelijken.³⁰ Een rapport van de expert Anthony Langdon (Justice and Home Affairs Cooperation with Associated Countries) deed in 1995 aanbevelingen voor de te stellen prioriteiten wat betreft de derde pijler. Bepleit werden onder meer een hardere aanpak van illegale immigratie en verbetering van grensbewaking; voorts een beter stelsel van opvang voor asielzoekers. Op basis van dit rapport heeft de Commissie vervolgens met de individuele toetreders de specifieke behoeften vastgesteld; daarnaast kwam een multilateraal programma van de grond, met het doel de onderlinge samenwerking in Midden-Europa te verbeteren. Ook PHARE staat echter sterk in het teken van de EU-wens om Midden-Europa te integreren in het West-Europese stelsel van asielprocedures en grensverkeer. Onder de gefinancierde programma's vallen projecten die gericht zijn op verbetering van de instellingen die zich met vluchtelingen bezighouden, de implementatie van asielprocedures, en het beheer van de (oost)grenzen van de

-
- 28) Getuige onder meer de bijdrage van staatssecretaris Schmitz aan de vergadering van de Commissie voor Openbare Vrijheden en Binnenlandse Zaken van het Europees Parlement, 21 mei 1997, waarin de 'oogst' werd samengevat. Tevens kondigde zij aan dat de MOE-landen beschikking zouden krijgen over alle teksten op het gebied van asiel en immigratie en de praktijk aan de buitengrenzen die ooit waren aangenomen. 'Hiermee gaat een lang verwachte wens van de LMOE's in vervulling te beschikken over alle relevante EU-teksten.'
- 29) G. Eisl: 'Relations with the Central and Eastern European Countries in Justice and Home Affairs: Deficits and Options', in: *European Foreign Affairs Review*, Autumn 1997, p. 155.
- 30) S. Lavenex: 'Asylum, Immigration, and Central-Eastern Europe: Challenges to EU Enlargement', in: *European Foreign Affairs Review*, Autumn 1998, p. 288 en 289.

betrokken landen. Ook training van de verschillende functionarissen en de leverantie van apparatuur maken deel uit van de betrokken landenprogramma's.

Een verder initiatief is de start in 1999 geweest van een project van de Commissie, ter waarde van drie miljoen euro, om het vermogen van de toetredingskandidaten te versterken om het EU-acquis inzake asiel en migratie uit te voeren.³¹ Doel is ook om deze landen te helpen bij de 'consistente toepassing van minimum garanties voor een asielprocedure in overeenstemming met de rechtsstaat, met procedures voor een adequate behandeling van alleenreizende minderjarigen en andere asielzoekers die een bijzondere behandeling nodig hebben, alsmede met het verschaffen van toegang tot hulpcentra, informatie en bijstand'. Dit project, waarvan de uitvoering geleid wordt door het Duitse Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge en waar ook Nederland aan deelneemt, is een duidelijke poging van de EU om ook de humanitaire kant van het vluchtelingenbeleid naar voren te brengen, en niet uitsluitend de nadruk te leggen op restrictieve toelatingsvoorwaarden, verscherping van de grenscontroles en beperking van de toegang tot asielprocedures binnen het huidige en toekomstige EU-gebied. Deze nieuwe oriëntatie is in overeenstemming met een resolutie van het Europees Parlement, 17 februari 1998, waarin verontrusting werd geuit over 'het uitsluitend repressieve karakter van veel van de aanbevelingen, verklaringen en resoluties die zijn aangenomen of op dit moment op het niveau van de Gemeenschap worden opgesteld'.³² Soortgelijke geluiden zijn de afgelopen jaren geuit door ECRE (The European Council on Refugees and Asylum), een van de niet-gouvernementele organisaties die zich met Europese asielkwesties bezighouden.³³

De gevaren van het restrictieve beleid, en vooral ook van de overheveling van al deze restricties naar toetredende landen, zijn aanzienlijk. In West-Europa worden aanscherpingen rond de asielpolitiek gecompenseerd door een langdurige ervaring met de rechtsstaat. De Midden-Europese landen daarentegen hebben ruim veertig jaar onder een communistisch bewind geleefd en waren ook tijdens het interbellum in de meeste gevallen al autoritair geregeerde landen. De kans bestaat dan ook dat toenemende restricties gepaard zullen gaan met uitholling van de rechten van vluchtelingen en asielzoekers.

Dit is vooral het geval op die terreinen waar het *acquis* (nog) enkele gaten of tekortkomingen vertoont. In deze gevallen valt te vrezen dat overname ervan door de MEU-landen de kansen op *refoulement*, en dus op schendingen van het Vluchtelingenverdrag, zal toenemen.

31) Launching of a 3 million project on the application of the EU acquis on asylum in Central and Eastern Europe. Brussel: Europese Commissie, 22 februari 1999, IP/99/126.

32) European Parliament, Document A4-0034/98, 17.2.1998.

33) Zie bijv. ECRE's Position on the Enlargement of the European Union in Relation to Asylum, te vinden op internet <<http://www.ecre.org/eu.html>>.

Speciale aandacht verdienen in dit verband:

- 1 het ontbreken tot dusver van een bindend rechtsinstrument inzake asielprocedures. Het Verdrag van Amsterdam eist dat de Raad binnen vijf jaar na inwerkingtreding minimumvoorwaarden vaststelt voor de procedures in de lidstaten voor de toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus. De Commissie is inmiddels tot de slotsom gekomen dat hier een communautair rechtsinstrument voor nodig is.³⁴ Maar zolang dit niet tot stand is gekomen, hanteren de lidstaten de resoluties van 1992 en 1995 over resp. duidelijk ongegronde asielaanvragen en minimum garanties voor asielprocedures. Het gaat hier dus om *soft law*, en één van de meest in het oog springende gaten is dat noch het recht om in beroep te gaan, noch opschorting in die gevallen waar beroep wordt toegestaan, gewaarborgd is. Aangezien sommige Midden-Europese landen dit soort garanties inmiddels in hun rechtsstelsel hebben opgenomen, zou overname van het *acquis* dus in zekere zin een stap terug betekenen.
- 2 De definitie van vluchteling zoals de EU deze hanteert en die personen uitsluit die niet door de staat worden vervolgd.³⁵ Met andere woorden: het gaat hier om die gevallen waarin de staat niet bereid of bij machte is vervolgingen te voorkomen. Deze interpretatie is in strijd met de opvatting van de UNHCR, die van mening is dat 'vervolging waar de staat geen deel aan heeft, niettemin vervolging is'. Dit onderdeel van het *acquis* kan voor vluchtelingen uiteraard ingrijpende gevolgen hebben.
- 3 Het beginsel van 'veilige derde landen'. De Dublin Conventie maakt nog geen deel uit van het *acquis*, maar gelet op de terugname-overeenkomsten die inmiddels door EU-landen met Midden-Europese landen zijn aangegaan, lijkt dit een vrij logische stap. Mocht het zo ver komen, dan valt slechts te hopen dat in deze richting teruggestuurde asielzoekers tegen die tijd onderworpen zullen worden aan eerlijke en zorgvuldige procedures. Vluchtelingen die vanuit Midden-Europa naar 'derde landen' als Litouwen en Oekraïne worden teruggestuurd, lopen in dit stadium nog groot risico te worden doorverwezen naar hun land van herkomst. Een ander gevaar is dat de Midden-Europese landen met elkaar een soort parallelle Dublin-overeenkomst gaan afsluiten, wellicht nog voordat ze onderling de asielprocedures hebben geharmoniseerd. Ook in dat geval worden twijfelachtige afspraken binnen de EU op Midden-Europa overgedragen. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa heeft zich in dit verband uitgesproken voor het opstellen van duidelijke criteria op basis waarvan derde landen als 'veilig' beschouwd kunnen worden (27 november 1997). Tot dusver is hier weinig van terechtgekomen.

34) Commissie van de Europese Gemeenschappen: Naar gemeenschappelijke normen inzake asielprocedures. Brussel, 1999, SEC (1999) 271 def, p. 3.

35) Joint Position 96/196/JHA, 4 maart 1996.

- 4 Schengen zal, volgens het Verdrag van Amsterdam, wél deel gaan uitmaken van het *acquis*. De Raad is er overigens nog niet in geslaagd dit *acquis* om te zetten in gemeenschapsrecht. Omdat Schengen voor een belangrijk deel bestaat uit ambtelijke afspraken die nimmer zijn gepubliceerd, worden de Midden-Europese landen met een uiterst verwarrende vorm van toetredingseisen geconfronteerd. De vreemde situatie doet zich bovendien voor dat, terwijl het Verenigd Koninkrijk en Ierland aan Schengen niet meedoen, en dus ook het *acquis* niet hoeven over te nemen, aan de toetreders deze vrijheid niet gegund wordt.³⁶ Duidelijk is ook dat Schengen enkele omstreden elementen bevat. Zo heeft de UNHCR kritiek geïfend op de artikelen 26 en 27 van de Uitvoeringsovereenkomst, die ertoe geleid heeft dat de betrokken EU-landen sancties hebben aangekondigd tegen luchtvervoerders die vreemdelingen naar hun grondgebied brengen die niet over de vereiste papieren beschikken. Uiteraard kunnen bona fide vluchtelingen hier de dupe van worden. Ook art. 23 van Schengen, op basis waarvan de visumplicht voor een groot aantal landen is ingesteld, heeft ingrijpende consequenties. De toetreders zullen deze lijst moeten overnemen, en voor zover deze lijst landen bevat die zich aan repressie en vervolging schuldig maken, kunnen ook hier vluchtelingen gedupeerd worden. Het feit dat ook Oekraïne op de lijst staat heeft inmiddels de toch al moeizame Pools-Oekraïense samenwerking extra belast. Hoewel dergelijke aspecten buiten ons onderwerp vallen, mag duidelijk zijn dat speciaal leden van etnische groepen die aan beide kanten van deze grens leven, hier de hinder van ondervinden.
- 5 Intussen hebben zowel de EU als enkele lidstaten (vooral Duitsland) op ruime schaal de toetreders bijgestaan bij het bewaken en beveiligen van hun grenzen. Vooral de toekomstige buitengrenzen van de Unie zijn de afgelopen jaren uitgerust met moderne apparatuur. Technische deskundigen uit West-Europa assisteren bij de toepassing. Hierdoor zijn de mogelijkheden om illegale migranten op te sporen en afgewezen asielzoekers te deporteren, sterk toegenomen. De Midden-Europese landen maken bovendien deel uit van het zogeheten Boedapest-proces, een intergouvernementele vorm van Europese samenwerking op het gebied van migratiebeheersing, waarbij de nadruk valt op het uitwisselen van informatie. Met deze modernisering kunnen de toetreders tegemoet komen aan de West-Europese behoefte om de migratiestroom zo veel mogelijk in te dammen. Tegelijk is echter geconstateerd dat inspanningen op het gebied van opvang van asielzoekers, scholing op het terrein van vluchtelingenrecht en – in het algemeen gesproken – training van al diegenen die bij het asielproces betrokken zijn, tot dusver in veel mindere mate aandacht hebben gekregen.

36) M. den Boer: 'Hollen of stilstaan? Justitie en Binnenlandse Zaken in het nieuwe Verdrag van Amsterdam', in: *Nederlands Juristenblad*, Jrg. 72 nr. 35, 3 oktober 1997, p. 1628.

V Midden-Europa past zich aan

Wat bij de landen die tot de EU willen toetreden vooral opvalt is dat ze onderling sterke verschillen vertonen. Terwijl sommige van hen steeds veiliger en dus aantrekkelijker worden voor asielzoekers, is in andere landen de juridische en administratieve basis voor asielbeleid nog wankel. De aantallen geaccepteerde asielzoekers variëren eveneens, al geldt voor alle landen dat de omvang bescheiden is gebleven. Tot de ruimere categorie behoren Hongarije (5150 erkenningen in de periode 1989-1998), Tsjechië (1820 erkenningen) en Polen (1060 erkenningen). Roemenië erkende tussen 1989 en 1998 350 personen als vluchteling. Uiterst gering zijn de aantallen in de Baltische landen.³⁷

Bezien vanuit de EU zijn onder de Midden-Europese landen in eerste instantie de landen van belang met welke onderhandelingen over toetreding zijn begonnen: Tsjechië, Polen, Hongarije, Estland en Slovenië. Deze landen zijn de eerste die het *acquis* zullen moeten overnemen en die deel zullen uitmaken van de ruimte zonder binnengrenzen. In geen van deze landen geeft de situatie reden tot voldoening, noch in de ogen van de EU, noch in de opvattingen van UNHCR en Raad van Europa. Dat deze opvattingen vaak botsen mag blijken uit de eisen die uit beide richtingen aan de betrokken landen worden gesteld. Dit alles maakt de situatie er voor deze landen niet overzichtelijker op, zoals de voorbeelden van Tsjechië, Polen en Hongarije duidelijk maken.³⁸

-
- 37) Zie de netplaats van UNHCR: <http://www.unhcr.ch/stat/98oview/tab5_2htm>. Wel geldt in elk geval voor Estland dat het inmiddels alle essentiële onderdelen van asielwetgeving heeft geïntroduceerd. Er blijven echter enkele lacunes over; en met de implementatie van asielprocedures is nog nauwelijks ervaring opgedaan. Zie: Estonia. Asylum: Mission Report for the Analysis of the Asylum Sector and for the Identification of Projects in the Field of JHA. To be implemented under the PHARE programme. June 1998 (Dr. P.J. van Krieken), p. 16.
- 38) De verlangens van de EU zijn onlangs samengevat in de voortgangsrapportage van de Europese Commissie over de toetreding: Regular Report from the Commission on Progress towards Accession. De passages over migratie/asiel zijn ondergebracht in de hoofdstukken 3.7 (Justice and Home Affairs) van de verschillende landen-

Een van de belangrijkste doorgangslanden – vooral richting Duitsland – vormt Tsjechië. In dit land proberen tevens tal van vreemdelingen uit Oost-Europa, maar in toenemende mate ook uit Azië, een verblijfsvergunning te krijgen. De afgelopen jaren is verder een aanzienlijke stroom illegale migranten de Tsjechische grenzen gepasseerd, eveneens met vooral Duitsland als einddoel. Alleen al in 1998 bedroeg hun aantal naar schatting een kleine 40.000. Steeds meer vindt deze illegale migratie op georganiseerde wijze plaats; de betrokken handelaren voorzien de migranten van gestolen of vervalste reisdocumenten. Gemiddeld melden zich in Tsjechië jaarlijks 2000 asielzoekers; sinds 1994 heeft ongeveer 6% een verblijfsvergunning gekregen.

Wat de wetgeving betreft, net als de andere toetredende landen heeft Tsjechië het Vluchtelingenverdrag geratificeerd (in 1991). Met het oog op de toetreding heeft de regering in 1999 voorts een nieuwe asielwet goedgekeurd, waarin duidelijk rekening is gehouden met wensen van de EU, en vooral Duitsland. Zo kent de wet begrippen als 'veilige landen' en bevat het regelingen voor versnelde procedures, verblijfsvergunningen op humanitaire gronden en de status van beroepsinstanties. De Europese Commissie heeft echter geklaagd over de geringe duidelijkheid van deze procedures. De UNHCR van zijn kant heeft kritiek geleverd op het feit dat niet deze asielwet maar de vreemdelingenwet de mogelijkheid van tijdelijke bescherming regelt. Een verder punt van discussie vormt de tenuitvoerlegging van de terugnameovereenkomsten met andere landen. Praag heeft herhaaldelijk geklaagd over het feit dat op basis hiervan asielzoekers naar Tsjechië worden teruggestuurd, zonder dat het wordt geïnformeerd over de vraag of de asielaanvraag van de betrokkene serieus is onderzocht. De EU heeft onder meer opgemerkt dat de meeste ingezetenen van derde landen die op verzoek van EU-lidstaten door Tsjechië zijn 'teruggenomen', niet onder geleide worden gedeporteerd maar simpelweg bevel krijgen het land te verlaten. Veel van deze mensen proberen vervolgens illegaal opnieuw de EU binnen te komen. Andere punten van EU-kritiek zijn het stagnerende en slecht uitgevoerde visumbeleid, de onvoldoende controle aan de grenzen en het gebrek aan apparatuur. Als gevolg hiervan is Tsjechië een doorgangsland voor veel illegale immigranten, zo constateert de Commissie in het in oktober 1999 uitgebrachte rapport over Tsjechië.

Naast Tsjechië is Polen, met zijn 1300 km lange oostgrens, een bekend doorgangsland, ook nadat begin 1998 restricties op het grensverkeer werden ingevoerd. De Poolse pers heeft uitvoerig aandacht besteed aan de illegale migratie, die een jaarlijkse omvang van 15.000 personen heeft bereikt. Een omvangrijke toestroom loopt via de Balkanroute. Het gaat hier om migranten uit Roemenië, Bulgarije en ex-Joegoslavië, die zonder visum een maand in Polen mogen verblijven en dan vervolgens proberen om illegaal Duitsland binnen te komen. Daar-

naast is er sprake van een aanzienlijke stroom Aziaten, die via Litouwen en Polen eveneens naar Duitsland hopen te gaan. Vooral bij deze laatste stroom spelen mensenhandelaars een grote rol.

De EU verwacht van de Poolse autoriteiten streng optreden tegen zowel de illegale migranten als de mensensmokkelaars. De uitrusting van de grensbewaking is met Westerse – en vooral Duitse hulp – gemoderniseerd; bijstand is ook verricht bij het inrichten van detentiecentra en de deportaties van illegalen. Polen heeft bovendien, zoals we zagen, een reeks terugnameovereenkomsten met zowel een aantal EU-landen als landen in oostelijk Europa afgesloten. De UNHCR oefende in dit verband ernstige kritiek op de terugnameovereenkomst met Litouwen, op grond waarvan vluchtelingen vrijwel automatisch naar dit land kunnen worden teruggestuurd. Ongenoegen is ook uitgesproken over het restrictieve karakter van de Vreemdelingenwet van 1997. Maar ondanks al deze maatregelen wordt het probleem van de illegalen steeds minder beheersbaar en blijken met name uit Duitsland teruggestuurden voortdurend nieuwe pogingen te doen om clandestien de Duits-Poolse grens te passeren. Een team van EU-experts, dat in 1998 Polen bezocht, constateerde onder meer een groot gebrek aan goed personeel, falende coördinatie, te weinig beleid, corrupte praktijken etc. Het wees ook op de vreemde situatie dat gearresteerde vreemdelingen niet langer dan 48 uur mogen worden vastgehouden: als er binnen die tijd van de kant van de provinciale autoriteiten geen toestemming tot uitzetting is verleend, wordt de betrokkene vrijgelaten.³⁹ In de aanbevelingen werd sterk de nadruk op het belang van betere training en consistentere wetgeving gelegd. De Europese Commissie kritiseert het Poolse visumbeleid: personen uit ettelijke landen die een visum moeten hebben voor de EU, kunnen Polen binnenreizen met een ‘officiële uitnodiging’ van de betrokken plaatselijke Poolse autoriteiten. Bovendien ontbreekt in Polen een lijst van veilige landen van oorsprong alsmede van veilige derde landen. De procedures rond de afhandeling van asielaanvragen duren veel langer dan in de Poolse asielwet is voorzien. Voorts heeft de Commissie aangedrongen op een ‘totaalplan’ voor de Poolse oostgrens, dat een gerichtere besteding van fondsen mogelijk moet maken.⁴⁰

De derde belangrijke toetredingskandidaat, Hongarije, heeft een langdurige ervaring met migratiestromen gekend, zowel door zijn geografische ligging als ten gevolge van het uiteenvallen van de Oostenrijks-Hongaarse Dubbelmonarchie, dat ertoe leidde dat een deel van de Hongaren buiten de Hongaarse grenzen kwam te wonen. Sinds 1990 heeft het land een omvangrijke legale immigratie gekend (zo’n

39) General JHA Expert Mission to Poland, 22-26 juni 1998: Mission Report on the Identification of Projects in the Field of Justice and Home Affairs to be implemented under the PHARE Programme for Poland. Brussel: Europese Commissie, 1998, p. 47. Zie ook ‘Przest“pczoŃ zorganizowana poza kontrol•’, in: *Rzeczpospolita*, 26 mei 1999.

40) ‘Wiele nieskutecznych instytucji’, in: *Rzeczpospolita*, 1 juni 1999.

20.000 mensen per jaar, waaronder vooral Roemenen). Maar tegelijk is ook hier de illegale migratie sterk toegenomen. Ook in Hongarije werden daarom al kort na de opening van de grenzen in 1989 strengere regels ingevoerd om het grensverkeer te controleren.

Mede ook door de geografische positie moest Hongarije in de jaren '90 relatief veel asielzoekers opvangen. Aanvankelijk waren dit vooral Roemeense Hongaren; later zorgden de oorlogen in ex-Joegoslavië voor omvangrijke vluchtelingenstromen. Het percentage goedkeuringen is overigens sterk afgenomen, van 89% in 1995 naar 15% in 1997. Wat de wetgeving betreft, deze heeft over het algemeen de goedkeuring van de UNHCR gekregen. Een omstreden besluit in 1989 om het Geneefse Vluchtelingenverdrag slechts van toepassing te verklaren op vluchtelingen uit Europa werd pas in 1998 opgeheven, toen een nieuwe asielwet van kracht werd. Bij deze zelfde gelegenheid werd de tijdslimiet van 72 uur voor het indienen van een asielaanvraag ingetrokken. Thans wordt door de UNHCR voornamelijk kritiek geleverd op het feit dat de verplichte medische goedkeuring van asielzoekers in het Hongaarse geval blijkt in te houden dat iemand op grond van het in gevaar brengen van de openbare gezondheid de toegang kan worden geweigerd. Dit is in strijd met het Vluchtelingenverdrag. Het jongste rapport van de Europese Commissie over Hongarije legt vooral de nadruk op het belang van verdere aanscherping van het visumbeleid en verbetering van de grensbewaking.

Voor alle drie de landen geldt verder dat de behandeling van illegale migranten vaak slecht is; diegenen die niet worden uitgewezen worden soms maanden achtereenvolgend onder bedroevende omstandigheden in verblijfscentra (soms zijn dit gevangenissen) ondergebracht. Een andere steeds terugkerende klacht betreft het gebrek aan tolken en rechtsadviseurs. Ook de voorlichting over de asielprocedures en de mogelijkheid voor het aantekenen van beroep zou sterk verbeterd kunnen worden, zo hebben zowel de UNHCR als ECRE regelmatig naar voren gebracht.

Besluit

Het *acquis* van de EU op de terreinen van migratie en asiel, dat door de Midden-Europese landen zal moeten worden overgenomen en uitgevoerd, vormt geen gemakkelijk onderdeel van het uitbreidingsproces. Zoals we zagen is dit *acquis* bij lange na niet afgerond. De samenwerking tussen de EU-lidstaten op de betrokken terreinen is pas in de jaren '90 op gang gekomen; de overheveling van asiel- en migratiebeleid van de derde naar de eerste pijler, zoals voorzien in het Verdrag van Amsterdam, is nog maar nauwelijks begonnen. Delen van het *acquis* (in het bijzonder een aantal afspraken in het kader van Schengen) zijn nog niet eens gepubliceerd. Het scheppen van meer openheid en duidelijkheid is dus een eerste vereiste.

We zagen verder dat de nationale lidstaten vaak grote aarzelingen hebben de EU-integratie op deze terreinen te verstevigen. Een van de gevolgen is dat de MEU-landen niet alleen te maken hebben met de EU-instellingen, maar daarnaast ook met individuele regeringen. In het bijzonder Duitsland heeft de ruimte die de intergouvernementele status van de derde pijler aan afzonderlijke landen laat, met voortvarendheid benut, getuige de afgesloten bilaterale terugnameovereenkomsten en de aanwezigheid van talrijke Duitse adviseurs aan de Poolse oostgrenzen. Hier ligt dus in het bijzonder een taak voor de Europese Commissie om via intensivering van de steunprogramma's het commautaire deficit te compenseren. Het feit dat Amsterdam voorziet in overheveling van een groot deel van het asiel- en migratiebeleid naar de eerste pijler zal het probleem niet volledig oplossen. Ten eerste is er de overgangstermijn van vijf jaar. Ten tweede zullen zaken als politiesamenwerking en grenscontroles (en dus ook de aanpak van mensensmokkel) tot het domein van de intergouvernementele samenwerking blijven behoren.

Een andere conclusie is dat de EU sterk de nadruk legt op controle en restricties, teneinde illegale immigratie te bestrijden, het aantal asielzoekers beperkt te houden en daarmee de gevolgen in dit verband van het wegvallen van de binnengrenzen zo veel mogelijk terug te dringen. Concepties als 'veilige derde landen' nemen in deze opzet een centrale plaats in. De gevolgen zijn tweërlei. In de eerste plaats dreigt Midden-Europa hierdoor een stortplaats te worden van

migranten die in de EU ongewenst zijn. De frustraties onder deze mensen is groot: geen teruggenomen asielzoeker zal 'zonder herinnering en zingend het derde land ingaan', om uit een gedicht van Martinus Nijhoff te citeren. In de tweede plaats zullen MEU-landen die tot de EU toetreden, als deze restricties moeten overnemen. Gelet op de gebrekkige ervaring in deze landen met de rechtsstaat, en hun nog zwak ontwikkelde administratieve apparaat, had het meer voor de hand gelegen als de EU de nadruk had gelegd op verbetering van de rechtsstelsels, groter respect voor humanitaire normen en het administratief vermogen om deze normen toe te passen. In de praktijk lijkt de EU er van uit te gaan dat gremia als de Raad van Europa en instanties als de VN Hoge Commissaris voor Vluchtelingen UNHCR hier wel zorg voor zullen dragen. Het is dan ook verheugend dat de EU-top in Tampere, oktober 1999, die speciaal aan asiel- en migratiekwesties gewijd was, heeft bevestigd dat mensenrechten, democratische instellingen en de rechtsstaat een hoeksteen vormen van de EU-uitbreiding. Maar of dit consequenties zal hebben voor de oriëntatie van de preaccessieprogramma's is nog onduidelijk.

Tot slot moet nog eens worden gewezen op het spanningsveld tussen het *acquis* van de derde pijler en het vrije personenverkeer. Schengen vormde destijds een reactie op de opening van de binnengrenzen; thans eist de EU aanscherping van het Midden-Europese asiel- en migratiebeleid als prijs voor de toetreding, en zou heel goed de situatie kunnen ontstaan waarbij de MEU-landen van het vrije personenverkeer worden uitgesloten zolang ze overeenkomsten als die van Schengen en Dublin niet bevredigend blijken te kunnen uitvoeren. Voor de kandidaat-landen is dit uiteraard een weinig aangenaam vooruitzicht.

Over de auteur

J.W. van der Meulen is als medewerker voor Centraal- en Oost-Europa verbonden aan de Afdeling Onderzoek van het Instituut Clingendael. Hij publiceerde de afgelopen jaren onder meer over Oost-Europese minderhedenvraagstukken, over grensoverschrijdende samenwerking en over de Poolse veiligheidsdebatten.