

De veranderende invloed van Europese integratie op het nationale migratiebeleid

Saskia Bonjour en Maarten Vink

SAMENVATTING VAN

Bonjour, S. & Vink, M. (2013). When Europeanization Backfires: The Normalization of European Migration Politics, *Acta Politica*, 48 (4), 389-407.

Dit artikel onderzoekt de invloed van Europese integratie op nationale beleidsvorming op het gebied van migratiebeleid. Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam (1999) hebben lidstaten de macht over het migratiebeleid grotendeels afgestaan aan de supranationale instellingen. De regeringen van de lidstaten lijken zich echter nog niet volledig reukenschap te geven van deze nieuwe situatie. Hetzelfde geldt voor de academische literatuur over de europeanisering van migratiebeleid waarin – in tegenstelling tot in de bredere EU-studiesliteratuur – nog steeds het intergouvernementalistisch perspectief domineert. Dit artikel zoomt in op de invloed van de Gezinsherenigingsrichtlijn van 2003 op beleidsvorming en politiek in Nederland. Deze Nederlandse casus laat zien dat de realiteit van migratiebeleid in de EU in toenemende mate in strijd is met intergouvernementalistische veronderstellingen en dat het hoog tijd is dat onderzoekers van migratiebeleid hun theoretisch perspectief verbreden.

Het welbekende beeld van 'Fort Europa' is grotendeels gebaseerd op wetenschappelijk werk uit de jaren negentig, waarin werd beschreven hoe nationale regeringen gebruikmaakten van de Europese arena om hun restrictieve beleidswensen te verwezenlijken. Dankzij een dergelijk *venue shopping*, zoals Virginie Guiraudon het noemde, konden bezwaren van nationale parlementen en rechtbanken worden omzeild. Dit intergouvernementalistische perspectief gaat er vanuit dat lidstaten op Europees niveau geen politieke, juridische of andere weerstand ontmoeten. In de jaren negentig was dit inderdaad grotendeels het geval, maar sinds de communautarisering van het Europees asiel- en migratiebeleid door het Verdrag van Amsterdam liggen de kaarten anders. Lidstaten moeten de wetgevende macht op dit terrein nu delen met de Europese Commissie en het Europees Parlement. Bovendien ziet het Hof van Justitie van de EU toe op de naleving door de lidstaten van de asiel- en migratiewetgeving

van de EU die sinds de eeuwwisseling is ingevoerd. Desalniettemin blijft een meerderheid onder de onderzoekers van de europeanisering van migratiebeleid intergouvernementalistische analytische kaders hanteren. Alternatieve theoretische perspectieven die in het bredere veld van EU-studies al lang gangbaar zijn, zoals het historisch institutionalisme en *multilevel governance*, zijn echter veel beter geschikt om de nieuwe realiteit van migratiebeleid in Europa te doorgronden.

Zowel het laatste Paarse kabinet als de eerste twee kabinetten-Balkenende waren warme voorstanders van de introductie van de EU-Gezinsherenigingsrichtlijn. Onze analyse toont aan dat die steun niet voortkwam uit de wens om beleidsplannen te verwezenlijken die op verzet van Nederlandse Kamerleden of rechters stuitten. Een enkele uitzondering daargelaten konden alle restrictieve hervormingen die sinds de jaren negentig zijn doorgevoerd namelijk op een zeer comfortabele parlementaire meerderheid van rond de negentig procent rekenen. Ook de Nederlandse rechters lieten de overheid veel ruimte om de voorwaarden voor gezinsmigratie te bepalen. De Nederlandse regering hoefde dus niet naar Brussel om haar restrictieve beleidswensen te verwezenlijken, zoals intergouvernementalistische perspectieven veronderstellen. Op een subtiele manier heeft de Nederlandse regering het EU-niveau gebruikt om de legitimiteit van hervormingen te versterken, namelijk door te streven naar horizontale diffusie van innovatieve en radicale beleidsideeën, zoals de Wet Inburgering in het Buitenland van 2005, die stelt dat gezinsmigranten pas worden toegelaten, wanneer ze geslaagd

zijn voor een examen over de Nederlandse taal en samenleving. Een dergelijke maatregel bestond in geen enkel ander Europees land. De Nederlandse regering heeft er actief op ingezet om de regeringen van andere lidstaten van de meerwaarde van integratie in het buitenland te overtuigen. Dat vijf landen dat inmiddels inderdaad hebben gedaan, hielp de regering om haar beleid niet als een radicale restrictieve uitzondering in Europa maar als rolmodel te presenteren.

In tegenstelling tot intergouvernementalistische veronderstellingen heeft de invoering van de EU-Gezinsherenigingsrichtlijn Nederlandse beleidsmakers niet geholpen hun beleidsruimte te vergroten, maar heeft die invoering juist tot een wezenlijke beperking van hun beleidsruimte geleid. Nederland was in 2010 de eerste lidstaat die door het EU-Hof werd veroordeeld voor inbreuk op de richtlijn: als gevolg van de Chakroun-uitspraak moest de Nederlandse regering de inkomenseis bij gezinsmigratie verlagen van 120% naar 100% van het minimumloon. Er is bovendien een niet-denkebeeldige kans dat het Hof in de nabije toekomst inburgerings-eisen in het buitenland als strijdig met de Richtlijn verwerpt.

Wij opperen twee verklaringen voor het feit dat de invoering van de EU-Gezinsherenigingsrichtlijn, waarvan Nederland zo'n warme voorstander was, tot zulke wezenlijke beperkingen van de nationale beleidsruimte heeft geleid. In de eerste plaats hebben supranationale instituties een autonome rol gespeeld in het Europees integratieproces, zoals het historisch institutionalistisch en *multilevel governance*-perspectief voorspellen. Met

name het EU-Hof heeft aan de tekst van de Richtlijn, die lidstaten veel ruimte leek te bieden om hun eigen beleid te blijven voeren, een zeer precieze en bindende betekenis gegeven, gebaseerd op de interpretatie door het Hof van de Richtlijn als een instrument om het recht op gezinshereniging van migranten te beschermen.

Zoals historisch institutionalisten voorspellen, vormen verschuivende preferenties van nationale politici de tweede verklaring voor de onverwachte en onbedoelde beperkende werking van de Gezinsherenigingsrichtlijn. Die richtlijn legt minimumnormen vast: lidstaten mogen wel soepeler maar geen strengere voorwaarden stellen. Het kabinet-Balkenende II, dat de richtlijn ondertekende, maakte al vrijwel maximaal gebruik van de ruimte voor restrictie die de richtlijn biedt. Sindsdien hebben Nederlandse politici echter steeds restrictiever beleidsvoorkeuren ontwikkeld op het gebied van gezinshereniging. Elk kabinet sinds Balkenende IV heeft een deel van zijn gewenste restrictie-

ve hervormingen niet kunnen uitvoeren, omdat de Gezinsherenigingsrichtlijn dat niet toestaat. De politici die de Gezinsherenigingsrichtlijn ondertekenden, hebben zich beperkt tot het kortetermijnperspectief door zeker te stellen dat zij hun eigen plannen konden uitvoeren, maar hebben geen rekening gehouden met de gevolgen voor toekomstige kabinetten met mogelijk meer restrictieve wensen.

Nederlandse politici hebben ondervonden dat het zoeken van legitimiteit op EU-niveau een dure aangelegenheid kan zijn: EU-wetgeving bevriest de *status quo* en beperkt daarmee de mogelijkheden voor toekomstige hervormingen. Inmiddels is het Europees asiel- en migratiebeleid, dat tot voor kort vrijwel unanieme steun genoot bij Nederlandse politieke partijen, zelf onderwerp van controversie geworden. Waar de PvdA Europese samenwerking op dit terrein als noodzakelijk blijft zien, is er niet alleen bij de PVV maar ook bij de VVD steeds meer interesse voor een *opt out*.