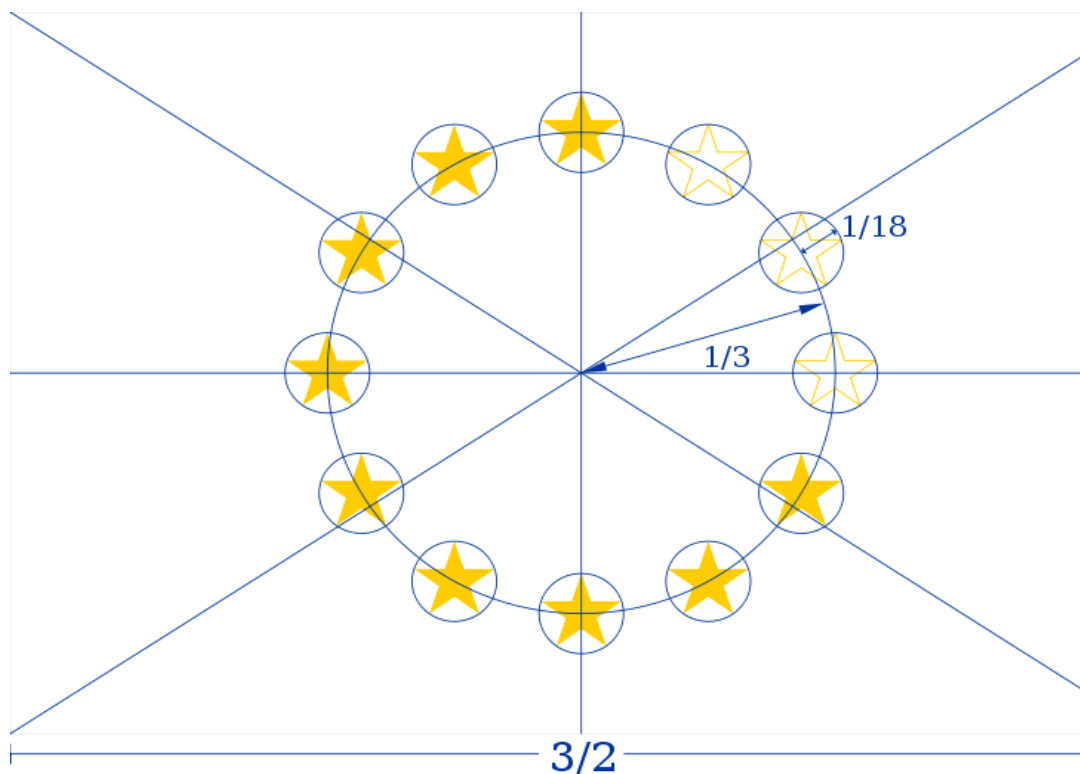


*“Waardoor is er geen eenduidig en
gemeenschappelijk asielbeleid binnen de
Europese Unie?”*



Erasmus Universiteit Rotterdam
Master Bestuurskunde
Ertaç Konyali
314479
Scriptiebegeleider: dr. Markus Haverland
September 2009

***"Breng me je vermoeiden, je
armen en je onderdrukte
massa's die naar vrijheid
hunkeren. Stuur deze landloze
en onder stormen gebukt
gaande mensen naar mij toe. Ik
verhef mijn fakkel naast de
gouden poort."***

- gravure op de sokkel van het Vrijheidsbeeld
in New York -

Woord vooraf

Hardlopen. Ze zeggen wel eens dat hardlopers doodlopers zijn, maar niets daarvan is waar! Het schrijven van deze scriptie heb ik ervaren als het leren van hardlopen. Bij het hardlopen is het essentieel om verschillende handelingen tegelijk te kunnen doen, anders haal je de finish niet. Zo moet ik bij het hardlopen, maar ook tijdens het schrijven van deze scriptie, goed het evenwicht houden. Tijdens het schrijven van deze scriptie deed ik dit voornamelijk door theorie en onderzoek in elkaar te verweven, waarbij ik mijn aandacht voor beide zwaartepunten goed in de gaten hield. Gericht en gestuurd, zonder van het (hardloop)parcours af te wijken, en begrensd door de onderzoeksvraag die als het ware het traject voor je uitgestippeld heeft. Tegelijkertijd dien je flink door te stappen, door veel te lezen, schrijven, reflecteren en kritisch herschrijven. Vergeet vooral tijdens het hardlopen niet om je heen te kijken, zie en volg wat er om je heen gebeurt. Wanneer je iets interessants ziet of de moeite waard vindt om te bekijken, maak dan een uitstapje, bijvoorbeeld richting bibliotheek. Doe dit niet alleen om op adem te komen maar ook om je in te lezen in nieuwe artikelen en literatuur, je te informeren en begeleiden en neem vooral mee wat je onderweg kunt gebruiken. Bepak je ook niet te zwaar, want teveel informatie als bagage kan alleen maar tegenwerken tijdens het hardlopen. Sommige hellingen worden erg steil, zo steil dat je benen gevoelloos worden, maar doorzettingsvermogen en de wil om te finishen houden je nog op de been. Zo heb ik heel wat zweet gelaten en spierkrampen moeten verwerken tijdens het hardlopen. Terugkijkend vanaf de finishlijn zie ik aan de voetsporen in het zand, dat ik hier en daar uit de bocht dreigde te lopen. Gelukkig is er hier en daar wat bijgestuurd en gecoacht, zodat de finish met opgeheven hoofd en geheven armen is behaald.

Mijn dank gaat uit naar mijn scriptiebegeleider dr. Markus Haverland voor zijn hulp, geduld en de bijsturing die ik van hem heb gekregen om de scriptie uiteindelijk tot een goed einde te brengen. Zonder zijn hulp zou het enorm moeilijk zijn geweest om dit traject uit te lopen. Ook mijn zusje Sibel Konyali wil ik bedanken voor de energie die zij mij gaf om verder te gaan en Onur Öner voor de taalverbetering die hij heeft aangebracht in deze scriptie. Ik wil ook de mensen bedanken die hebben meegewerkt aan het onderzoek en iemand die niet meer onder onze levende zielen is. Wijlen Hans Wagemans wil ik in het bijzonder bedanken voor zijn vertrouwen, geloof en de kans die hij mij heeft gegeven om deze opleiding te volgen. Allemaal hartelijk bedankt!

Samenvatting van de gehele scriptie

De lidstaten van de Europese Unie ontvangen jaarlijks veel asielaanvragen. Opvallend is dat iedere lidstaat op een andere manier omgaat met de aanvragen en procedures. Waardoor bestaat er geen gemeenschappelijk en eenduidig asielbeleid binnen de EU? Dit is in verschillende opzichten, een interessante onderzoeksvraag. Er is een maatschappelijke, wetenschappelijke en persoonlijke relevantie voor dit onderzoek.

Het is opmerkelijk dat er binnen de EU nog steeds geen gemeenschappelijk asielbeleid is, daar er wel op andere gebieden eenheid en harmonisatie is gerealiseerd. Om het asielbeleid te harmoniseren zijn ambitieuze plannen opgesteld, zoals het Haags programma. In haar doelstelling om een gemeenschappelijk asielbeleid te vormen binnen de EU is men nog niet geslaagd. Daarom is de onderzoeksvraag:

“Waardoor is er geen eenduidig en gemeenschappelijk asielbeleid binnen de Europese Unie?”

De doelstelling: onderzoek naar oorzaken en verklaringen voor het ontbreken van een gemeenschappelijk asielbeleid. Hierop volgend impliceert de probleemstelling een toetsend doel, waarbij de hypothesen uit de theorie worden getoetst op de recente ontwikkelingen rondom het asielbeleid. Het onderzoek wordt verricht aan de hand van de volgende deelvragen:

- *In welke mate is het asielbeleid geïntegreerd binnen de EU?*
- *Wat zijn de redenen en/of factoren waarom het asielbeleid niet gemeenschappelijk is?*

Eerst maken we een korte verkenning van de Europese integratie en de gerelateerde achtergrondinformatie. Vervolgens wordt gebruikmakend van de theorieën van Simon Hix (2005) en Virginie Guiraudon (2004), het theoretisch kader opgesteld. Dit leidt uiteindelijk tot vier hypothesen en een model dat afgeleid is van de theorieën. Tenslotte, om het onderzoeksresultaat meetbaar te maken en aansluitend geoperationaliseerd te krijgen, zullen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen worden gedefinieerd.

Dan is er de overgang van de theorie naar het empirisch onderzoek waarbij de empirische gegevens worden geanalyseerd. Als eerste wordt de afhankelijke variabele, de gemeenschappelijkheid van het asielbeleid, onderzocht aan de hand van een documentenonderzoek, een interview met de experts en het tellen van verordeningen en richtlijnen. Uit dit onderzoek blijkt dat er geen gemeenschappelijk asielbeleid is binnen de EU.

Vervolgens worden de onafhankelijke variabelen onderzocht en de resultaten geanalyseerd om de voortgang van de integratie van het asielbeleid te verklaren. De onafhankelijke variabelen worden getoetst aan de hypothesen, waardoor uiteindelijk de hypothese “externe druk” wordt verworpen en de hypothesen “de druk van de EU-kiezer, de besluitprocedure en het supranationaal ondernemerschap” worden bevestigd.

De eerste verklaring waardoor er geen gemeenschappelijk asielbeleid is binnen de EU, is dat besluiten met betrekking tot het asielbeleid binnen de EU op basis van unanimitéit worden genomen en dat er door de verdeeldheid onder de EU-lidstaten vaak besluiten niet worden aangenomen. De tweede verklaring waardoor er geen gemeenschappelijk asielbeleid is binnen de EU, is het gebrek aan supranationaal ondernemerschap binnen de EU. De derde verklaring ligt in het verlengde van de tweede verklaring: de druk van de Europese kiezer. De druk om supranationaal ondernemerschap te tonen in het kader van het asielbeleid is in de afgelopen jaren afgenomen. Er zijn andere beleidsgebieden die een hogere prioriteit hebben, zoals de georganiseerde criminaliteit, die de Europese kiezer op EU-niveau aangepakt wil hebben.

Inhoud

WOORD VOORAF	2
SAMENVATTING VAN DE GEHELE SCRIPTIE	3
INHOUD	4
HOOFDSTUK 1: ALGEMENE INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING.....	6
INLEIDING	6
1.1 ONDERZOEKSVRAAG EN PROBLEEMSTELLING	9
1.1.1 <i>Onderzoeksvraag</i>	9
1.1.2 <i>Doelstelling</i>	9
1.1.3 <i>Deelvragen</i>	10
1.1.4 <i>Onderzoeksaanpak</i>	10
HOOFDSTUK 2: EEN VERKENNING EN ACHTERGROND	11
2.1 HET EUROPESE INTEGRATIEPROCES IN VOGELVLUCHT	11
2.2 DE EUROPESE UNIE.....	14
2.2.1 <i>Besluiten binnen de EU</i>	15
2.2.2 <i>De drie Pijlers van de Europese Unie</i>	18
2.2.2 <i>Het juridisch kader van het Europese asielbeleid</i>	18
2.2.3 <i>Het Haags programma en het asielbeleid</i>	18
2.3 RESUMÉ HOOFDSTUK 2	20
HOOFDSTUK 3: HET THEORETISCH KADER.....	22
3.1 VERKLARINGEN EN HYPOTHESEN	22
3.1.1 <i>Verklaring 1: De externe druk: groeiende internationale migratie en criminaliteit</i>	23
3.1.2 <i>Verklaring 2: Overheidsbelangen: van “high politics” tot falende regelgeving en eisen van kiezers</i> . 24	
3.1.3 <i>Verklaring 3: Supranationaal ondernemerschap: het leveren van geloofwaardigheid en verantwoording</i>	27
3.1.4 <i>Verklaring 4: Strategieën van bureaucraten: “bureau-shaping” en “venue-shopping”</i>	29
3.2 DE HYPOTHESEN EN VARIABELEN	30
3.2.1 <i>Hypothese 1: De externe druk</i>	31
3.2.2 <i>Hypothese 2: Besluitvormingsprocedure</i>	32
3.2.3 <i>Hypothese 3: De druk van de kiezers</i>	33
3.2.4 <i>Hypothese 4: Het supranationaal ondernemerschap</i>	34
3.3 HET MODEL	35
HOOFDSTUK 4: OPERATIONALISERING	36
4.1 METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING.....	36
4.1.1 <i>Type onderzoek</i>	36
4.1.2 <i>Descriptie van het empirisch materiaal</i>	36
4.2 OPERATIONALISERING.....	37
4.2.1 <i>Operationalisering van de afhankelijke variabele</i>	37
4.2.2 <i>Operationalisering van de onafhankelijke variabelen</i>	39
HOOFDSTUK 5: HET ONDERZOEK.....	42
5.1 AFHANKELIJKE VARIABELE	43
5.1.1 <i>Documentenanalyse: De evaluatie van het Haags programma</i>	43
5.1.2 <i>Interview experts</i>	49
5.1.3 <i>Tellen van verordeningen en richtlijnen</i>	50
5.1.4 <i>Conclusie van het onderzoek en analyse van de afhankelijke variabele</i>	51
5.2 DE ONAFHANKELIJKE VARIABELEN.....	52
5.2.1 <i>Onafhankelijke variabele 1: Georganiseerde criminaliteit:</i>	52
5.2.2 <i>Onafhankelijke variabele 2: Immigratie</i>	53
5.2.3 <i>Onafhankelijke variabele 3: Besluitvormingsprocedure:</i>	56

5.2.4 Onafhankelijke variabele 4: De eis van de Europese kiezer voor beleid op EU-niveau	58
5.2.5 Onafhankelijke variabele 5: Supranationaal ondernemerschap.....	61
5.3 TOETSING VAN DE HYPOTHESEN	63
5.3.1 Hypothese 1: De externe druk.....	64
5.3.2 Hypothese 2: Besluitvormingsprocedure	65
5.3.3 Hypothese 3: De druk van de Europese kiezers.....	66
5.3.4 Hypothese 4: Het supranationaal ondernemerschap	67
HOOFDSTUK 6: CONCLUSIE	68
6.1 CONCLUSIES: IN WELKE MATE IS HET ASIELBELEID GEÏNTEGREERD BINNEN DE EU EN WAT ZIJN DE REDEN EN/OF FACTOREN WAARDOOR HET NIET GEMEENSCHAPPELIJK IS?.....	68
6.2 CONCLUSIE: WAARDOOR IS ER GEEN EENDUIDIG EN GEMEENSCHAPPELIJK ASIELBELEID BINNEN DE EUROPESE UNIE?.....	70
HOOFDSTUK 7: LITERATUURLIJST	72
BIJLAGE	75
BIJLAGE I: GEBRUIKTE TABELLEN EN GRAFIEKEN	75
BIJLAGE II: ENQUÊTEVRAAG EXPERTS.....	76
BIJLAGE III: ENQUÊTE UITKOMSTEN	77

Hoofdstuk 1: Algemene inleiding en probleemstelling

Inleiding

“Stel je voor dat er geen grenzen, geen oorlogen en geen wreedheden meer waren op aarde. Stel je voor dat alle mensen in harmonie leven”. Imagine....Deze woorden van John Lennon schieten binnen na het lezen van de verschillende levensverhalen van asielzoekers. Eén van de verhalen die mij is bijgebleven, was het verhaal van een Afrikaanse alleenstaande moeder die verkracht is en heeft moeten toezien hoe één van haar kinderen voor haar ogen werd vermoord. Het ontvluchten van deze onmenselijke situaties en het zoeken van bescherming tegen gedragingen die indruisen tegen de fundamentele mensenrechten is voor veel mensen op de wereld nog steeds noodzakelijk.

De mens op zich zou vredelevend moeten zijn, maar toch voert hij oorlogen, wreedheden tegen de mensheid en andere schendingen van mensenrechten op aarde. Vluchtelingen en asielzoekers zijn het bewijs hiervan. Het is voor mij erg moeilijk om me voor te stellen hoe het is om een asielzoeker te zijn. Het is daarom erg interessant om te zien hoe wij inwoners van ‘de veilige landen’ met vluchtelingen en asielzoekers omgaan. Omdat de twee begrippen vluchteling en asielzoeker vaak door elkaar wordt gebruikt, is het goed om duidelijkheid te scheppen over de definitie en betekenis van de twee begrippen. De definities van de Immigratie- en Naturalisatiedienst zijn:

“Vluchteling: een vluchteling is iemand die zijn land heeft verlaten omdat hij ‘gegronde redenen’ heeft om in zijn land van herkomst te vrezen voor vervolging vanwege ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging behoren tot een bepaalde sociale groep.

Asielzoeker: asielzoekers hebben hun land om uiteenlopende redenen verlaten. Er is nog niet vastgesteld of ze voldoen aan de vereisten voor een asielstatus. De bekendste grond voor een asielstatus (maar niet de meest voorkomende) is het erkend vluchtelingenschap. Daarnaast krijgt een asielzoeker een status als hij in eigen land het risico loopt te worden onderworpen aan een onmenselijke behandeling (bijv. marteling) of bepaalde traumatische ervaringen heeft waardoor hij niet terug kan naar zijn land of niet terug kan naar zijn land omdat de algemene situatie te onveilig is om iemand te laten terugkeren.”

Bron: IND.(2009).¹

Jaarlijks kloppen er volgens het UNHCR (The United Nations High Commissioner for Refugees) 1.585.283 vluchtelingen en asielzoekers aan de poorten van Europa (zie bijlage I: tabel 1). Het UNHCR staat aan het hoofd van de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties. Sinds de oprichting van het UNHCR in 1951, houdt zij zich bezig met humanitaire hulp aan voornamelijk vluchtelingen. Daarom is zij ook belast met de uitvoering van het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties. De door de VN benoemde Hoge Commissaris biedt vluchtelingen bescherming, bepleit maatregelen ten gunste van vluchtelingen en slaat acht op de naleving van het Vluchtelingenverdrag. Ten behoeve van de interpretatie van het begrip vluchteling en de asielprocedure is door het UNHCR een ‘Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status’ met aanvullende ‘Guidelines’ uitgegeven². Duidelijk mag zijn dat er (nog) geen materieel asielrecht bestaat, maar wel een procedureel Europees asielbeleid dat in verdragen tot uitdrukking komt. Er zijn wetten en regels zoals het Vluchtelingenverdrag en de Universele Rechten

¹ Immigratie- en Naturalisatiedienst. 2009, http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/asiel/Asielzoeker_of_vluchteling.asp (datum van raadpleging: 2 april 2009).

² Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, [http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=3d58e13b4&query=Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=3d58e13b4&query=Handbook+on+Procedures+and+Criteria+for+Determining+Refugee+Status) (datum van raadpleging: 2 april 2009).

Van De Mens, die inhoudelijke en procedurele verduidelijking geeft hoe om te gaan met vluchtelingen en asielzoekers. Aan de andere kant zijn er internationale maatregelen zoals het Verdrag van Schengen en Dublin die het voor asielzoekers steeds moeilijker maken om Europa binnen te komen. De Europese Unie wordt door veel asielzoekers gezien als een veilige haven, maar ook als een fort waar je niet gemakkelijk in kan komen. Zo verschilt het per Europese lidstaat hoe je als asielzoeker wordt opgevangen, behandeld en beoordeeld als vluchteling.

De afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke (binnen-)grenzen tussen de Europese lidstaten, heeft de aandacht verplaatst naar de buitengrenzen van de Europese Unie, die daardoor beter worden gecontroleerd. Desondanks komen er jaarlijks vermoedelijk ongeveer een half miljoen illegale migranten Europa binnen. De bevolking van de EU-landen is angstig en staat negatief tegenover de toenemende (illegale) migratie in hun landen. De angst dat hun banen worden overgenomen, dat (legale) migranten gaan parasiteren op de sociale voorzieningen van een land en dat de criminaliteit zal toenemen. Maar er zijn ook experts die zeggen dat migratie economische buffers vormen om de tijdelijke arbeidskrachten tekorten op te vangen³.

*“...Het Italiaanse eiland Lampedusa is de afgelopen dagen overspoeld met meer dan duizend illegale immigranten uit Afrika. Ze arriveerden per boot en hopen nu op toegang tot de Europese Unie, aldus Italiaanse media. Lampedusa, met circa 6000 inwoners, ligt 205 kilometer ten zuiden van Sicilië en 113 kilometer van de kust van Tunesië. Het eiland van circa 25 vierkante kilometer is al enkele jaren een magneet voor grote groepen illegalen, die weer geregeld slachtoffer zijn van mensensmokkelaars...
...Ondanks veelvuldig beraad is de EU er tot dusver niet of nauwelijks in geslaagd de stroom illegalen vanuit Afrika te stoppen...”*

Bron:Updaid. (Mei 2008).⁴

Iedere lidstaat binnen de Europese Unie heeft zo zijn eigen asielbeleid en iedere lidstaat gaat verschillend met asielzoekers om. Net als iedere EU-lidstaat heeft ook Italië de afgelopen jaren te kampen gehad met een grote toestroom van illegalen en asielzoekers. Nog recentelijk stonden in de kranten dat Italië overspoeld wordt door illegale migranten vanuit het Afrikaanse vasteland. Opvallend is hoe de Italiaanse overheid omgaat met zijn illegalen en de problemen rond deze doelgroep. Zo heeft de Italiaanse overheid in mei 2008 honderden illegalen afkomstig uit het voormalige Joegoslavië en Roemenie het land uitgezet, omdat ze voornamelijk, door crimineel gedrag, voor overlast zorgden. Ook werden in steden en gemeenten rondom Milaan en Rome zigeunerkampen met in totaal 23.000 inwoners verjaagd door de politie⁵. Zo is recentelijk (23 juli 2008) nog een wet aangenomen waardoor illegaal verblijf van een vreemdeling in Italië wordt gezien als een misdrijf en strafbaar is met een gevangenisstraf van maximaal vier jaar. In België is dat maximaal drie maanden (artikel 75 Vreemdelingenwet, België). Nederland staat bekend om zijn humane karakter tegenover bijvoorbeeld homoseksueel gearde mensen uit Iran, die hun land zijn ontvlucht omdat ze een geardeheid hebben die in Iran niet wordt geaccepteerd. Nederland zal deze mensen niet (makkelijk) terugsturen. Maar Griekenland doet dit wel, waardoor er mijns inziens rechtsongelijkheid ontstaat.

Uit de voorgaande voorbeelden valt te concluderen dat er geen eenduidigheid en eensgezindheid is in uitvoering van het asielbeleid binnen de EU. De vraag is in welke mate het asielbeleid aan de Europese integratie voldoet. Asielmigratie wordt binnen de EU door veel toevlucht biedende landen gezien als een sociaal probleem. Het vertrek van vluchtelingen van hun eigen (onveilige) land naar de veilige landen, zoals de EU-landen, heeft vergaande gevolgen voor de samenleving van deze landen. Een vluchteling heeft vrijwel niets als hij vertrekt en komt zonder geld, onderdak, etc. aan bij een

³ Bale, T.(2008). *European Politics, a comparative Introduction* (2nd ed.), blz. 310. New York: Macmillan

⁴ Updaid (Mei 2008). *Ruim 1000 illegalen stranden op Italiaans eiland*, <http://www.updaid.nl/vluchtelingen/ruim-1000-illegalen-stranden-op-italiaans-eiland/> (datum van raadpleging: 5 april 2009).

⁵ Heering, A.(Mei 2008) Radio Nederland Wereldomroep: *Italië verjaagt Roemeense zigeuners*, <http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vhuz4wy7p3wc?ctx=vgaxlcr1jzlx> (datum van raadpleging: 12 april 2009).

veilig land. Het verschijnsel van asielmigratie wordt in deze toevlucht biedende veilige landen, als een sociaal en politiek probleem waargenomen.

Kijkend naar de geschiedenis waarin de ontwikkelingen op dit gebied hebben plaatsgevonden, dan wil men wel gezamenlijke normen en samenwerking op dit beleidsgebied maar is het opmerkelijk dat er binnen de EU nog geen gemeenschappelijk asielbeleid is. Binnen de EU deelt men gezamenlijke waarden en normen, men streeft naar eenheid en harmonisatie en er is samenwerking op basis van wederzijds vertrouwen en wederzijdse erkenning. Zo streeft men op verschillende beleidsgebieden naar harmonisatie van diverse wetten en regels, beleid en de uitvoering hiervan. Op beleidsgebieden zoals het economische beleid bestaat er juist wel eenduidigheid binnen de EU.

Dat de EU naar een eenduidig en gemeenschappelijk asielbeleid streeft, blijkt uit de afspraken die staan in het Haags programma, dat is ondertekend door de EU-lidstaten op 5 november 2004. Hierin staat dat staatshoofden en overheden van de EU-lidstaten zijn overeengekomen de uitdaging aan te gaan om te streven naar een eenduidig en gemeenschappelijk asielbeleid dat uiterlijk 2010 vorm moet krijgen⁶. In het Haags programma is er onder andere op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht een meerjarig beleidskader opgesteld, waarin grondslagen zijn gelegd voor een gemeenschappelijk asielbeleid binnen de EU, dat uiteindelijk moet zorgen voor de harmonisatie van de grenscontroles en voor nauwere politieke en justitiële samenwerking. Het is interessant om te onderzoeken waarom men dit gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid wil hebben, welke factoren een rol spelen bij de samenwerking betreffende het asielbeleid en wat bepaalt waardoor er wel of niet wordt samengewerkt? Wat is de stand van zaken met de voorgenomen plannen voor een gezamenlijk asielbeleid en heeft er meer of minder integratie plaatsgevonden de afgelopen jaren: in welke mate is het asielbeleid geïntegreerd binnen de EU-regelgeving en hoe komt dat zo?

Maatschappelijke relevantie

Waarom er geen gemeenschappelijk en eenduidig asielbeleid is binnen de Europese Unie is een opmerkelijk en ook interessant gegeven om te onderzoeken. Een Europese Unie, waarin verdeeldheid heerst tussen de lidstaten betreffende het asielbeleid vormt geen sterke eenheid: het is intern noch extern gericht. Samenwerking op dit beleidsgebied is gewenst en wellicht noodzakelijk. Het is belangrijk dat de lidstaten van de Europese Unie hun individueel beleid meer op elkaar afstemmen. Een ander nadeel van een niet gemeenschappelijk asielbeleid, is dat de verschillen in het asielbeleid tussen de verschillende EU-landen negatieve consequenties hebben voor asielzoekers. Zo worden de verdragen en richtlijnen die door de Europese lidstaten zijn opgesteld en overeengekomen betreffende het asielbeleid, naar eigen (politieke) behoeften geïnterpreteerd. Al met al zal dit leiden tot rechtsongelijkheid voor asielzoekers en onevenredige belasting van de EU-lidstaten. Een gemeenschappelijk en eenduidig asielbeleid zorgt voor een gelijkmatige belasting van de EU-lidstaten, vormt een eenheid naar buiten en biedt de asielzoeker een duidelijke en eenduidige rechtsbescherming. Het is daarom interessant in het kader van de maatschappelijke relevantie om te onderzoeken wat de voor- en nadelen zijn van een gemeenschappelijk en eenduidig asielbeleid binnen de EU.

Wetenschappelijke relevantie

Waardoor het asielbeleid tot de komst van het Haags programma nog niet eenduidig en gemeenschappelijk is, wordt onder andere verklaard door Simon Hix (2005) en Virginie Guiraudon (2004). Zij geven aan welke factoren in die periode een rol hebben gespeeld, waardoor er geen gemeenschappelijk asielbeleid van de grond is gekomen. Mijn onderzoek staat in verhouding met wat er al bekend is. Echter, dit onderzoek omvat de huidige situatie, namelijk de periode na de invoering van het Haags programma. Dit onderzoek zal er toe bijdragen of de reeds bekende factoren die er voor

⁶ Europese Commissie. (2005). Publicatieblad van de Europese Unie: *Het Haags programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar. Het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht* (publicatieblad C 236 van 24.9.2005, COM(2005) 184 def.), http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/l16002_nl.htm (datum van raadpleging: 5 april 2009).

zorgen dat er geen gemeenschappelijk asielbeleid van de grond komt nog steeds van toepassing zijn op de huidige situatie na de invoering van het Haags programma.

Persoonlijke interesse

Ik vind het persoonlijk interessant om dit onderzoek te doen, omdat het supranationale karakter van de EU duidelijk merkbaar is op allerlei gebieden, waar beleid wordt gevormd en uitgevoerd. Ook Nederland maakt deel uit van de 27 lidstaten, die binnen de grenzen van de EU harmonisatie nastreven, waarbij gemeenschappelijke waarden en normen inzake asielbeleid worden gedeeld. Het is opmerkelijk hoe er desondanks met verschillende maten wordt gemeten binnen de EU. Ik vind het interessant om te onderzoeken waar en hoe deze supranationale beslissingen met betrekking tot het asielbeleid worden genomen, waar de knelpunten zitten om een gezamenlijk asielbeleid van de grond te krijgen en wie de belangrijke actoren zijn die belang hebben (of juist niet) bij een gezamenlijk asielbeleid.

1.1 Onderzoeksvraag en probleemstelling

1.1.1 Onderzoeksvraag

Mijn onderzoeksvraag luid:

“Waardoor is er geen eenduidig en gemeenschappelijk asielbeleid binnen de Europese Unie?”

De probleemstelling bepaalt voor een belangrijk gedeelte de richting van het onderzoek. Het is daarom belangrijk de onderzoeksvraag nader te bekijken en te motiveren.

Afbakening:

Tijd:

Omdat in dit onderzoek het Haags programma als uitgangspunt genomen wordt, heeft het een tijdsperspectief dat zijn geldigheid heeft over de periode vanaf 1999 tot en met 5 november 2004 en na de periode van 5 november 2004 tot 2009. De periode tussen 1999 tot en met 2004, beslaat de tijdsperiode die bijgedragen heeft aan de verklaringen en theorieën die in dit onderzoek worden gebruikt. Het onderzoek wordt beperkt tot en met 2008, omdat evaluaties en gegevens in het onderzoek tot en met 2008 beschikbaar zijn en wij nu in 2009 leven.

Werkingsgebied:

De onderzoeksvraag heeft betrekking op de gehele EU en het asielbeleid dat binnen het beleidskader valt van “vrijheid, veiligheid en recht”. Omdat het asielbeleid binnen de Europese Unie alle lidstaten aangaat, is het in principe nogal een breed onderwerp. Omdat in het onderzoek niet alle EU-landen individueel worden onderzocht, wordt het onderzoeksonderwerp afgebakend en is de keuze bewust genomen voor een onderzoek dat zich op EU-niveau afspeelt. Alle EU-landen vallen onder de werking van dezelfde verdragen (bijv. het Verdrag van Genève) en hebben te maken met het omstrede en veel besproken asielbeleid.

1.1.2 Doelstelling

Deze probleemstelling impliceert een tweeledig doel voor dit onderzoek. Enerzijds een *verklarend* doel: inzicht verschaffen waardoor er geen gemeenschappelijk asielbeleid van de grond komt of is gekomen, inzicht verschaffen waarom er geen besluitvorming is op Europees niveau, het belang van een Europees asielbeleid. Anderzijds heeft deze probleemstelling een *toetsend* doel: het toetsen van de hypothese uit het theoretisch kader op de praktijk, is het theoretisch kader en de verklaringen van

Simon Hix (2005)⁷ en Virginie Guiraudon (2004)⁸ van toepassing op andere besluiten binnen de EU besluitvormingsprocedure, in hoeverre is het asielbeleid geïntegreerd binnen de EU? Het vinden van verklaringen voor het probleem en het toetsen van de hypothesen op de huidige situatie zal hoofdzakelijk onderzocht worden.

Kortom, de doelstelling van het onderzoek is het verklaren van het fenomeen, waardoor er geen eenduidig en gemeenschappelijk asielbeleid binnen de Europese Unie is, door te kijken in hoeverre het asielbeleid is geïntegreerd binnen de EU.

1.1.3 Deelvragen

Het onderzoek wordt onderzocht aan de hand van de volgende deelvragen:

- *In welke mate is het asielbeleid geïntegreerd binnen de EU?*
- *Wat zijn de redenen en/of factoren waardoor het asielbeleid niet gemeenschappelijk is?*

In welke mate het asielbeleid is geïntegreerd binnen de EU, zal antwoord geven op in hoe verre het asielbeleid nu gemeenschappelijk is en in hoe ver de harmonisatie is van het asielbeleid binnen de EU. Wanneer er aangetoond is in welke mate het beleid is geïntegreerd, dan dient er gekeken te worden waardoor het komt. Om deze vragen te beantwoorden zal gebruik gemaakt worden van het theoretisch kader, waaruit de hypothesen opgesteld zullen worden. Deze hypothesen worden vervolgens getoetst om het fenomeen te verklaren en zo uiteindelijk de onderzoeksvraag te beantwoorden.

1.1.4 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvraag goed te kunnen beantwoorden naar aanleiding van de deelvragen, wordt eerst de onderzoeksaanpak nader verklaard. De opbouw van descriptie is als volgt:

Allereerst begint hoofdstuk twee met een korte verkenning van de Europese integratie en geeft enige achtergrondinformatie over de gebruikte begrippen en onderwerpen die in het onderzoek gebruikt zullen worden. Zo zal in ieder geval onderzoek gedaan worden naar de integratie van het Europees beleid in het algemeen, uitgelegd wordt hoe de EU-besluiten worden genomen en welke besluiten er genomen kunnen worden, welke EU-verdragen en overeenkomsten van belang zijn en wat de noodzaak is van een gemeenschappelijk asielbeleid binnen de EU.

Vervolgens zal er in hoofdstuk drie naar aanleiding van mijn vraagstelling, gekeken worden hoe er tot nu toe is verklaard waardoor er geen eenduidig en gemeenschappelijk asielbeleid is gemaakt. Hiervoor worden de verklaringen van Simon Hix (2005) en Virginie Guiraudon (2004) gebruikt, van waaruit het theoretisch kader zal worden opgesteld. Hierin zullen de vier theorieën worden afgeleid, die in een model gegoten zullen worden en vervolgens getoetst worden op recent genomen besluiten binnen de EU.

Hoofdstuk vier is de operationalisering van de afhankelijke en onafhankelijke variabelen, die uit het model zijn gedestilleerd. In hoofdstuk 5 zal het empirisch onderzoek en de analyse plaatsvinden. Dit zal onder andere gebeuren door een documentenanalyse, een interview van de experts en het tellen van verordeningen en richtlijnen. Vervolgens worden de onafhankelijke variabelen onderzocht, geanalyseerd en aansluitend aan de hypothesen getoetst. De conclusie in hoofdstuk 6 zal dan het antwoord op de deelvragen geven om uiteindelijk de onderzoeksvraag van deze scriptie te beantwoorden.

⁷ Hix, S.(2005). *The political system of the European Union* (2nd ed.). New York: Macmillan. Uit dit boek zal het hoofdstuk "Citizen Freedom and Security Policies", worden gebruikt.

⁸ Guiraudon, V.(2004). Immigration and Asylum: A high politics agenda. In M.Green Cowles & D.Dinan (Eds), *Developments in the European Union 2*. New York: Macmillan

Hoofdstuk 2: Een verkenning en achtergrond

Het ontstaan van de Europese Unie en het Europese integratieproces heeft een lange historie, die verschillende fasen heeft ondergaan. Het is van belang om in vogelvlucht het Europese integratieproces in een historisch perspectief eens nader te bekijken in de context van het asielbeleid. Welke verdragen en juridische kaders zijn er op Europees niveau ontstaan en op welke terreinen van het asielbeleid is er al samenwerking op Europees niveau. Hoe is de besluitvorming rond het asielbeleid binnen de Europese Unie?

2.1 *Het Europese integratieproces in vogelvlucht*

Veel van de huidige Europese lidstaten delen samen een gemeenschappelijke historie wat betreft de vorming van de Europese Unie, die zich na 1945 kenmerkte met gemeenschappelijke problemen op politiek en economisch gebied. Na de Tweede Wereldoorlog was het Duitse rijk verslagen en bevond Europa zich in een moeilijke periode. Het einde van de Tweede Wereldoorlog had niets opgelost aan de oorlogsdreiging tussen Frankrijk en Duitsland. Tussen 1945 en 1965 hadden de meeste Europese landen te kampen met economische en politieke problemen.

1945-1955: De wederopbouw na de Tweede Wereldoorlog.

Ten eerste waren de economische structuren van de Europese landen verwoest na de Tweede Wereldoorlog. Er was behoefte aan economische opleving en stabiliteit. Indien men landen economisch van elkaar afhankelijk maakt, zullen ze geen oorlog meer met elkaar voeren: Stabilisatie van de economie staat voorop. Dit was het eerste supranationale samenwerkingsplan voor West-Europa wat bedacht is door Monnet, maar beter bekend staat als het Schumanplan uit 1950. Volgens Monnet moesten er supranationale instituties komen die stabiliteit en vrede in Europa mogelijk maken. *“Zo bereikt men een politiek doel met economische middelen”*⁹. Vervolgens is het verdrag van Parijs tot stand gekomen in 1951 in de vorm van de EGKS, de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal¹⁰.

Ten tweede had het einde van de Tweede Wereldoorlog niets opgelost aan de oorlogsdreigingen: er waren nog steeds oorlogsdreigingen tussen Duitsland en Frankrijk, maar door ze economisch van elkaar afhankelijk te maken, zoals hierboven beschreven, verviel de oorlogsdreiging. Vervolgens kwam er een nieuwe bedreiging: het communisme. Na de Tweede Wereldoorlog boden de Amerikanen voor de wederopbouw van Europa een uitgebreid hulpprogramma aan, dat beter bekend is als het Marshallplan. De Russen deelde deze ideeën van de Amerikanen niet en namen een strategische positie in door Oost-Duitsland in te nemen en zo af te sluiten van het Westen. De bedreiging van het communisme rolde zo naar het westen. In de jaren 1950 - 1954 was het heel moeilijk om een supranationale samenwerking tot stand te brengen, daar de veiligheidsgarantie tegen het communisme uit Rusland en het voormalige Oost-Duitsland prioriteiten had. Zo was het niet mogelijk om in de eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog een supranationale integratie te verwezenlijken, maar bleef het steken op een *“ouderwets intergouvernementeel”* samenwerkingsniveau¹¹.

Zo richtten Frankrijk, het Verenigde Koninkrijk en de Benelux-landen in 1948 het Pact van Brussel op, wat puur gericht was op een collectieve defensie tegen een mogelijke Duitse agressie en Sovjetbedreiging. Vervolgens richtte men in 1950 de NAVO op, wat een veiligheidsgarantie bood in West Europa. Maar hiermee was tevens het Duitse probleem opgelost door het Duitse leger deel uit te laten maken van de NAVO.

⁹ Citaat van drs. Daemen, 1^{ste} college, mei 2008, Erasmus Universiteit Rotterdam.

¹⁰ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, blz. 49. Bussum: Coutinho.

¹¹ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, blz. 51. Bussum: Coutinho.

Conclusie:

Na de Tweede Wereldoorlog is Europa begonnen zijn economische structuren weer op te bouwen. Tegen nieuwe oorlogsdreigingen is de NAVO opgericht, maar zijn er ook economische middelen ingezet om politieke doelen te bereiken: het EGKS maakt landen economisch afhankelijk en voorkomt dat landen met elkaar oorlog gaan voeren. Men gebruikt de economie als middel voor integratie.

1955-1965: De wedergeboorte van de Europese integratie.

In 1955 waren er twee nieuwe plannen voor een Europese integratie. De plannen hadden als doel een 'Relance Européenne': een wedergeboorte van het Europese integratie proces. Het eerste plan bestond uit een zogenaamde sectorintegratie (functionele samenwerking tussen lidstaten op een bepaald beleidsterrein¹²), naast de EGKS was er een andere supranationale samenwerking op Europees niveau mogelijk, namelijk op het beleidsterrein van de kernenergie (Euratom). Het tweede plan was een algemene integratie door middel van het oprichten van een Europese eenheidsmarkt (EEG)¹³.

Door de jaren heen zijn er verschillende pogingen gedaan om de Europese integratie te bevorderen, maar er zijn ook momenten in de historie geweest die de supranationale integratie tegenhielden. Zo was de komst van generaal De Gaulle, die in 1958 in Frankrijk aan de macht kwam in Frankrijk, zo een moment. De Gaulle was een voorstander van een sterke buitenlandse politiek, waarbij Frankrijk een belangrijke rol kon spelen. De Gaulle presenteerde Europa een alternatief voor het Europa van Monnet waarbij het streven een 'Europa van Staten' was: meer intergouvernementeel dan supranationaal¹⁴. Dit bracht het Europese integratieproces in gevaar. De Gaulle kwam door deze ideeën vaak in botsing met de Europese Commissie. Een voorbeeld is het in 1965 gedane voorstel van de Europese Commissie ter financiering van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid, die door onder meer het invoeren van besluitvorming bij meerderheid (dus het verlies van het vetorecht) en een uitbreiding van de bevoegdheden van de Commissie behelsden¹⁵. De Gaulle veroorzaakte hierbij een kleine "crisis" in het integratieproces, door te dreigen uit de EEG te stappen en niet plaats te nemen aan de onderhandelingstafel (de lege stoel-crisis). Het was voor Frankrijk onacceptabel dat de andere vijf lidstaten hun wil zouden kunnen opleggen. Het probleem werd gedeeltelijk opgelost, door in 1966 het Compromis van Luxemburg af te sluiten, waarbij de lidstaten het eens zijn geworden over een formule voor de meerderheidsregel. Zo kan de Raad vaststellen dat er vitale belangen van één of meer staten in het geding zijn en besluiten om niet bij meerderheid van stemmen maar bij unanimititeit een besluit te nemen: een zogenoemde "agreement to disagree"¹⁶.

Conclusie:

Al met al heeft de Europese integratie een prikkel in de richting van samenwerking, eensgezindheid en compromis gekregen door de Franse opstelling ten opzichte van bepaalde onderwerpen binnen de Europese integratie. Ondanks de oplossingen die zijn geboden, bleven er nog wel drie permanente strijdpunten sluimeren na het Compromis van Luxemburg met betrekking tot de Europese integratie:

- De methode van integratie (supranationaal of intergouvernementeel)
- De snelheid en omvang van integratie (verdieping en/of verbreding)
- De stemverhoudingen tussen grote en kleine Europese lidstaten

Bij onderhandelingen over verdragshervormingen hebben de bovenstaande punten steeds tot discussies geleid. Er werden 'deals' afgesloten tussen lidstaten onderling, waarbij een lidstaat zijn zin wou doorzetten en de andere concessies moest doen. Dit werden de "Grand Bargains" genoemd¹⁷.

1969-1992: Supranationale integratie en de gemeenschappelijke markt.

¹² Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, blz. 279. Bussum: Coutinho.

¹³ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, blz. 54. Bussum: Coutinho.

¹⁴ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, blz. 57. Bussum: Coutinho.

¹⁵ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, blz. 57. Bussum: Coutinho.

¹⁶ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, blz. 58. Bussum: Coutinho.

¹⁷ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, blz. 58. Bussum: Coutinho.

Na het vertrek van De Gaulle in 1968 kwam er weer perspectief en ruimte voor de verdieping en uitbreiding van de Europese integratie. Zo werd de basis gelegd voor een Europese monetaire samenwerking: Europese Monetair Stelsel (EMS) en vond er een verdere uitbreiding plaats van de EEG met landen zoals het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Ierland. Door de uitbreiding van de verschillende landen en de economische welvaart, waren er alsnog enkele grote problemen¹⁸.

Zo is Engeland wel bij de EEG gekomen, maar ze hebben afgedwongen relatief minder geld aan de EEG af te staan dan andere landen. Margaret Thatcher was niet van de Europese bemoeienis gediend. Er heerste een verschil en een onbalans binnen de EEG.

Ook ging het economisch voor de wind met Europa. De economie groeide sneller dan in de rest van de wereld. Het meeste geld werd geïnvesteerd in de eigen economie middels subsidies, daar Europa autonoom wil zijn en niet afhankelijk van landen buiten de EEG. Zo werd er veel geld geïnvesteerd in de landbouw om hun eigen producten te produceren binnen de EEG. Er werd zelfs zo veel voedsel geproduceerd dat het ten onder ging aan zijn eigen succes. Terwijl er aan de andere kant van de wereld voedseltekorten waren, kon men de landbouwproducten aan de straatstenen niet slijten binnen de EEG.

In de jaren '70 kwam er een economische recessie in Europa. Na de Tweede Wereldoorlog ontpopten veel West-Europese landen zich tot verzorgingsstaten en voorzagen in de materiële en maatschappelijke behoeften aan stabiliteit en welvaart. Dit legde wel een enorme economische druk op deze landen. Door onder andere de toename van de werkloosheid, lage economische groei, hoge inflatie en de steeds groeiende staatsschulden, kregen deze landen het steeds moeilijker. Landen zoals Japan en Amerika ontwikkelden zich op technologisch gebied steeds verder. Europa had behoefte aan een economische eenheid binnen de EEG. Zo werd het beroemde "witboek" geproduceerd, om de interne markt binnen de EU te voltooien. Vanaf 1973 begonnen de eerste uitbreidingen van de EEG met lidstaten zoals Griekenland, Denemarken, Portugal en Spanje. Alle lidstaten bogen zich over de Europese Gemeenschappelijke markt, waarbij het doel was het bevorderen van vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal¹⁹.

Uiteindelijk werden in het Verdrag van Maastricht in 1991²⁰ twee belangrijke overeenkomsten afgesloten die de institutionele structuren van het Europese integratieproces effectiever en democratischer zou laten verlopen. Dit was de overeenkomst over de EMU, Economische en Monetaire Unie, en de EPU, de Europese Politieke Unie. De Organisatie als geheel werd de Europese Unie genoemd. Ook de EEG, Euratom en EGKS werden samengevoegd en de nieuwe benaming werd de Europese Gemeenschap. Dit was de eerste supranationale pijler. Tevens waren er nog twee nieuwe pijlers:

- Het Gemeenschappelijk Buitenlandse- en Veiligheidsbeleid
- Justitie en Binnenlandse Zaken.

Onder deze laatste pijler, de derde pijler, Justitie en Binnenlandse Zaken, vallen het asielbeleid, immigratie en de bestrijding van drugshandel.

Conclusie:

Deze periode kenmerkt zich door een behoefte aan eenheid en eensgezindheid op economisch gebied. Ook werden de eerste stappen gezet naar een Gemeenschappelijke markt met als doel vrij verkeer van goederen, diensten, personen en kapitaal. Tevens zijn de eerste drie supranationale pijlers opgericht.

¹⁸ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, blz. 59. Bussum: Coutinho.

¹⁹ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, blz. 60. Bussum: Coutinho.

²⁰ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, blz. 63. Bussum: Coutinho.

1993-2006: Nieuwe kansen en bedreigingen.

Na de eenwording van Oost- en West-Duitsland aan het begin van de jaren negentig, bood dit perspectieven voor de eenwording en de integratie tussen Oost- en West-Europa. Dit proces werd versterkt door de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie, EMU. Het supranationale monetaire beleid werd als eerste fase gezien in de verdere verdieping van de Europese integratie. Zo werd gedacht aan een supranationaal sociaal economisch beleid en uiteindelijk aan een “politieke éénwording” van Europa²¹.

In 1993 werd de Europese Unie uitgebreid met tien Midden- en Oost-Europese landen. Vervolgens werd in 1997 het Verdrag van Amsterdam ondertekend, waarbij zowel structureel als inhoudelijk een aantal belangrijke zaken op het terrein van asiel en immigratie zijn geregeld. Belangrijk om te vermelden is de structurele wijziging in de zogenaamde pijlers. Hierover meer in de volgende subparagraaf 2.2.2.

Ondertussen breidde de EU zich steeds meer uit met de landen Finland, Oostenrijk en Zweden. In 2001 werd het verdrag van Nice afgesloten, waarin men een nieuwe ingewikkelde stemprocedure ontwikkelde. Eén van de belangrijkste overeenkomsten was de drievoudige stemmingsweging in de Raad. Elke lidstaat had afhankelijk van zijn grootte een aantal stemmen. Hierdoor vreesden grote lidstaten de afname van hun invloed.

De eurosceptici vonden de steeds grotere uitbreidingen van de EU zorgwekkend. Voornamelijk ook omdat de uitbreidingen steeds meer naar het oosten plaatsvond. Er ontstonden steeds meer ontevreden euroburgers. Het integratieproces werd steeds minder gezien als een eenwording voor vrede, hoop, welvaart en stabiliteit zoals dat jaren lang is geweest. Zo werd er tijdens het referendum voor een Europese grondwet in landen zoals Nederland ‘nee’ gestemd²².

Conclusie:

Het Europese integratieproces heeft als uiteindelijke doel de “politieke eenwording”. Momenteel zijn er op het terrein van het economisch beleid veel verdragen en overeenkomsten. De meeste oorlogsdreigingen zoals in de jaren '50 en '60 zijn er niet meer. De Europese integratie wordt niet zo zeer meer gedragen door het Europese volk.

2.2 De Europese Unie

In de volgende paragrafen wordt in het belang van dit onderzoek de opbouw van de Europese Unie uitgelicht. De Europese Unie bestaat uit belangrijke instituties die verantwoordelijk zijn voor het beleidsvormingsproces binnen de EU. De besluiten en beslissingen die door de EU-instituties worden gevormd en genomen hebben consequenties voor alle lidstaten. Omdat de EU-lidstaten ook nog hun eigen regeringen en regeringshoofden hebben geldt er een EU soevereiniteit boven het eigen parlement. De belangrijke instituties van de Europese Unie zijn::

De Europese Raad van Ministers:

Instelling van nationale belangenbehartiging voor de lidstaten: ze hebben een loyaliteit naar hun eigen land en representeren de nationale belangen. Ze hebben drie hoofdtaken: coördinatie, wetgeving (besluitvorming) en delegatie (besluiten laten uitvoeren)²³.

De Europese Commissie:

Het dagelijks bestuur van de Europese Unie die de belangen van de gehele Europese Unie vertegenwoordigt. Hun taak is beleidsvoorbereiding en het bepalen van de politieke agenda. Verder

²¹ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, blz. 64. Bussum: Coutinho.

²² Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, blz. 66. Bussum: Coutinho.

²³ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, hoofdstuk 7. Bussum: Coutinho.

voeren ze het vastgestelde beleid uit en zien er tevens op toe dat de Europese wetten worden nageleefd²⁴;

Het Europese Parlement:

Een direct gekozen volksvertegenwoordiging van de Europese Unie. Ze hadden eerst een controlerende en adviserende taak, maar sinds kort mogen ze ook deelnemen aan de besluitvorming binnen de Europese unie. Het Europese Parlement heeft drie hoofdtaken: wetgevende taak, begrotingstaak en controlerende taak²⁵.

De Europese Raad:

Bestaat uit regeringsleiders en de staatshoofden van de Europese Unie en de voorzitter van de Europese Commissie die de politieke sturing als taak heeft. De Europese Raad kenmerkt zich door zijn intergouvernementele instelling. De politieke koers van de Europese Unie wordt bepaald door besluiten die de Europese Raad neemt²⁶.

Het Europese Hof van Justitie:

Dit is het in Luxemburg gevestigde rechtsprekende college van de Europese Unie. Het hof heeft drie hoofdtaken: ten eerste treedt ze op als scheidsrechter bij conflicten. Ten tweede ziet ze erop toe dat de lidstaten de verdragen en de Europese wetgeving op een correcte manier interpreteren en naleven. Ten derde kan het Hof de nationale rechters assisteren bij het interpreteren van het Europese recht²⁷.

2.2.1 Besluiten binnen de EU

De gemeenschappelijkheid van een beleid moet blijken uit de besluiten die door de EU worden genomen. Er zijn verschillende soorten besluiten die op EU niveau genomen kunnen worden en dit verschilt per pijler. Formeel gezien kent de EU 36 verschillende soorten besluiten, maar de meest belangrijkste zijn de volgende zes: wet, kaderwet, verordening, besluit, aanbeveling en advies.

In eerste instantie heeft de Europese Commissie het recht om te beslissen welke soort wetgevingsbesluit men wil gaan invoeren of gebruiken. Vervolgens is er instemmingsrecht nodig van de Raad van Ministers²⁸ met of zonder het Europees Parlement²⁹. Deze laatste twee kunnen de volgende vier (wellicht belangrijkste) soorten beslissingen nemen, deze zijn in de eerste pijler terug te vinden³⁰:

De typen besluiten staan in artikel 249 van het EG-Verdrag.

- Een verordening:

Dit is een rechtsinstrument dat in directe relatie tot de burger staat. Deze heeft een algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasbaar in iedere lidstaat. De werking is gelijk aan een nationale wet en hoeft niet omgezet te worden in nationale wetgeving.

- Een richtlijn:

Dit is een bindend besluit en is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij is bestemd. Omdat de richtlijnen geen rechtstreekse werking hebben als nationaal recht, wordt aan de nationale instanties de bevoegdheid gelaten om de vorm en middelen te kiezen. Een

²⁴ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie, hoofdstuk 5*. Bussum: Coutinho.

²⁵ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie, hoofdstuk 6*. Bussum: Coutinho.

²⁶ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie, hoofdstuk 8*. Bussum: Coutinho.

²⁷ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie, hoofdstuk 9*. Bussum: Coutinho.

²⁸ In de Raad zijn de 27 regeringen van de 27 lidstaten vertegenwoordigd en bestaat uit regeringsleiders en de staatshoofden van de Europese Unie en de voorzitter van de Europese Commissie, die de politieke sturing als taak heeft. De Europese Raad kenmerkt zich door zijn intergouvernementele instelling.

²⁹ Dit EU-orgaan geeft stem aan de 27 landen van de EU en let voornamelijk op het belang van de EU in het algemeen.

³⁰ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie, blz. 73*. Bussum: Coutinho.

richtlijn is eigenlijk bedoeld om een brug te slaan tussen enerzijds het streven naar een eenheid binnen het EU-recht en anderzijds het respecteren van de nationale karakteristieken.

- Een beschikking:

Deze is verbindend in al haar onderdelen voor degenen tot wie zij uitdrukkelijk is gericht, dat wil zeggen dat een beschikking individueel kan gelden en gericht kan zijn tot individuele personen, organisaties en de EU-lidstaten.

- Aanbevelingen en adviezen:

Deze zijn niet verbindend.

De verordeningen en richtlijnen worden beschouwd als Europese wetten. Het verschil tussen een richtlijn en een verordening is dat een richtlijn op nationaal niveau in wetgeving moet worden omgezet. Een verordening daarentegen is direct toepasbaar en hoeft niet omgezet te worden in nationale wetgeving. Naast deze twee Europese wetten is het ook mogelijk om een “beschikking” aan te nemen voor individuele gevallen. Aanbevelingen en adviezen betekenen binnen dit kader niet meer dan hun betekenis al aangeeft. In de tweede en derde pijler kunnen er andere soorten van besluiten worden genomen, zoals in de tweede pijler “gemeenschappelijke standpunten of optreden” en in de derde pijler “kaderbesluiten”. Dit laatste besluit lijkt het meest op de richtlijnen uit de eerste pijler.

De reden voor de verschillende soorten besluiten in de verschillende soorten pijlers is dat de regeringen van de verschillende EU-landen zich niet op alle terreinen even sterk willen binden aan de Europese afspraken³¹. Voor politiek gevoelige onderwerpen, zoals op het terrein van criminaliteitsbestrijding en buitenlandsbeleid, worden aparte soorten besluiten gecreëerd. Hierdoor kan er een balans worden gehouden tussen de Europese verplichtingen en de nationale autonomie. Door bijvoorbeeld gebruik te maken van richtlijnen kunnen er gezamenlijk normen worden afgesproken en kunnen de EU-lidstaten zelf bepalen hoe ze deze richtlijnen kunnen inpassen binnen hun eigen nationale wetgeving.

De besluitvorming binnen de EU vindt plaats in verschillende fasen. Zoals eerder beschreven, er is een onderscheid tussen de soorten besluiten die in de verschillende pijlers worden genomen. De verschillen bestaan voornamelijk tussen de eerste, de tweede en de derde pijler. Omdat de besluitvorming in drie fasen verloopt, zal kort geschetst en aangegeven worden waar de verschillen in zitten en waarom ze bestaan. In het verlengde van dit onderzoek blijkt dit van belang te zijn, daar de zaken betreffende het asielbeleid worden besloten in de eerste pijler.

Fase 1: De beleidsvoorbereiding³².

In deze fase speelt de Commissie een belangrijke rol, daar ze zelf actief met nieuwe ideeën en voorstellen kunnen komen of kunnen ontwikkelen. Zij hebben dan ook in de eerste pijler het exclusieve initiatiefrecht, maar niet in de tweede en derde pijler. Verschillende lidstaten, maar ook belangenorganisaties kunnen hun wensen kenbaar maken naar de Commissie toe, waarop de Commissie op zijn beurt bepaalt welke voorstellen haalbaar zijn en wanneer zij vindt dat de EU bepaalde wetgeving moet gaan aannemen en uitvoeren. Vervolgens wordt er een expertgroep ingesteld die de Commissie helpt bij het opstellen van een voorstel. Een expertgroep bestaat meestal uit ambtenaren die de lidstaten vertegenwoordigen en ook wel eens uit vertegenwoordigers van belangengroepen. De Commissie maakt voornamelijk gebruik van hun kennis en kunde om een degelijk voorstel op tafel te krijgen waardoor ze de garantie in de toekomst proberen te krijgen dat het voorstel voldoende politieke steun haalt.

³¹ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, blz. 74. Bussum: Coutinho.

³² Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, blz. 76. Bussum: Coutinho.

Fase 2: De formele besluitvorming³³.

Omdat in deze fase verschillende besluitvormingsprocedures zijn richt ik me, in het kader van het asielbeleid, alleen op de besluitvormingsprocedure in de eerste pijler. In deze fase van de besluitvormingsprocedure kan het Europese Parlement voorstellen in de eerste pijler tegenhouden of wijzigen. In de tweede en derde pijler heeft het Europese Parlement niets te zeggen over de voorstellen. Er zijn twee soorten besluitvormingsprocedures, waarbij sommige besluiten unaniem genomen moeten worden en de lidstaten nog een veto kunnen uitspreken. Bij besluiten in de tweede en derde pijler kan de Raad met een “gekwalificeerde meerderheid” van stemmen, wat ongeveer twee derde van het aantal stemmen betekent, een besluit nemen. De verschillende besluitvormingsprocedures zijn bedoeld om de lidstaten een afweging te laten maken tussen democratie, efficiëntie en nationale controle. Sommige onderwerpen liggen politiek gevoelig, wanneer het bijvoorbeeld gaat om buitenlandsbeleid of politie samenwerking dan is er unanimité vereist. De lidstaten willen dan alleen samenwerking verlenen wanneer zij zeker zijn dat ze een besluit nog kunnen tegenhouden of hun veto uit kunnen spreken wanneer het besluit eventueel tegen hun eigen belangen in kan gaan.

Al met al zijn er twee soorten EU besluitvormen: ‘gemeenschapsmethoden’ die onder de eerste pijler vallen en de ‘intergouvernementele samenwerking’ die onder de tweede en derde pijlers valt. In de eerste pijler nemen de Europese Commissie, De Raad van Ministers en het Europees Parlement gezamenlijk een besluit. Hierbij spelen de Commissie en het Europees Parlement een grote rol en wordt er met een gekwalificeerde meerderheid van stemmen in de Raad van Ministers beslist. In de tweede en derde pijler worden in de Raad beslissingen met unanimité van stemmen genomen en hebben de supranationale instellingen bijna geen invloed.

Fase 3: De uitvoering van het beleid³⁴.

De uitvoering van het uiteindelijk formeel aangenomen besluit is tevens een belangrijk onderdeel van de besluitvorming. Om de wet uit te voeren dienen meestal nog andere besluiten genomen te worden om in specifieke gevallen de uitvoering goed te laten verlopen. De uitvoering is op Europees niveau of op het niveau van de specifieke lidstaten. In het geval van richtlijnen dienen de lidstaten het besluit nog om te zetten in nationale wetgevingen en zijn ze verantwoordelijk voor de handhaving.

Op het Europees niveau is de Europese commissie de aangewezen instantie om de wetten en richtlijnen uit te laten voeren en toe te zien dat ze worden uitgevoerd. Vervolgens is er een codecisieprocedure³⁵ die alleen gebruikt wordt in de eerste pijler, waarbij de besluitvorming zich kenmerkt door de gemeenschapsmethode. In de tweede en derde pijler is er sprake van intergouvernementele besluitvorming waarbij de lidstaten afspraken maken en de rol van de Europese Commissie en het Europese Parlement beperkter zijn. Echter is de codecisieprocedure zo ingericht dat de Europese Commissie, De Raad van Ministers en het Europees Parlement gezamenlijk een besluit nemen. Binnen deze procedure is de Commissie de enige instantie die officieel een voorstel mag doen welke vervolgens ter behandeling naar de Raad van Ministers en het Europees Parlement wordt gezonden. Dan volgt er een behandeling van het voorstel in twee fases. In de eerste lezing geeft het Parlement een advies over het voorstel dat de Commissie heeft ingediend. Pas wanneer de Raad van Ministers het advies van het Parlement goedkeurt neemt men het voorstel aan met een gekwalificeerd aantal van stemmen. Mochten de Raad en het Parlement het niet met elkaar eens zijn dan wordt er door de Raad een “gemeenschappelijk” standpunt ingenomen. Tijdens de tweede lezing komt het voorstel nogmaals langs het Parlement en de Raad. Pas wanneer het Parlement het gemeenschappelijke standpunt goedkeurt zal het voorstel worden aangenomen.

De reden waarom de codecisieprocedure zo in elkaar zit en soms ook lang kan duren, heeft als reden dat de procedure een balans probeert te vinden tussen de twee doelstellingen: iedere instantie heeft een eigen rol in het proces en kan nooit op eigen houtje een beslissing nemen, ze hebben elkaar juist nodig.

³³ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, blz. 77. Bussum: Coutinho.

³⁴ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, blz. 78. Bussum: Coutinho.

³⁵ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, blz. 79. Bussum: Coutinho.

Om te voorkomen dat het voorstel eindeloos blijft rondcirkelen zonder een beslissing, is er een tweede lezingprocedure die er voor zorgt dat er uiteindelijk vóór of tegen het voorstel wordt gestemd.

2.2.2 De drie Pijlers van de Europese Unie

De huidige Europese Unie valt uiteen in drie zogenaamde pijlers³⁶:

Figuur1: de drie pijlers van de Europese Unie.

1. Europese Gemeenschap	2. Gemeenschappelijk Buitenlands en Veiligheidsbeleid	3. Politie en Justitiële Samenwerking in Strafzaken
<ul style="list-style-type: none"> •De eerste pijler omvat het beleid op het gebied van: <ul style="list-style-type: none"> •Vrij verkeer van goederen en diensten •De Euro •Landbouw •Milieu •Energie •Regionale steun •Sociale zaken •Visserij •Consumentenbescherming •Handelsakkoorden •Ontwikkelingssamenwerking •Asiel en immigratie 	<ul style="list-style-type: none"> •De tweede pijler omvat het beleid op het gebied van: <ul style="list-style-type: none"> •Internationale samenwerking •Humanitaire interventies •Crisisbeheer en peacekeeping 	<ul style="list-style-type: none"> •De derde pijler omvat de samenwerking op het gebied van: <ul style="list-style-type: none"> •Politie en justitie in strafzaken (grensoverschrijdende criminaliteit, zoals terrorisme, drugshandel, wapenhandel en vrouwenhandel).

Bron: Vleuten, A. van der.(2007)³⁷.

De eerste pijler “Europese Gemeenschap” is het meest supranationale van alle pijlers. Het Europees Parlement is hier bijna op alle terreinen medebeslisser. Er wordt bij meerderheid van stemmen beslist en niet bij unanimiteit. De tweede en derde pijlers zijn overwegend intergouvernementeel omdat het Europees Parlement alleen advies mag geven en er beslist wordt met unanimiteit. Het asielbeleid valt onder de eerste pijler van de Europese Gemeenschap.

2.2.2 Het juridisch kader van het Europese asielbeleid

Het juridisch kader van het asielbeleid is afhankelijk van verschillende internationale verdragen en juridische bepalingen. Het huidige asielbeleid valt binnen een bepaald juridisch kader waarin de rechtstoepassing kan plaatsvinden. De onderdanen van de EU-lidstaten ontvangen hun rechten onmiddellijk op grond van het EG-verdrag. In dit verdrag treft men allerlei grond- en mensenrechten aan in het EG-recht. Het verdrag biedt bescherming tegen elke vorm van discriminatie op grond van nationaliteit (art. 12 en art. 39, lid twee EG-verdrag)³⁸. Vervolgens worden deze geratificeerd op nationaal niveau en omgezet in nationaal beleid en regelgeving. Hierdoor verschilt het asielbeleid in de verschillende EU-lidstaten qua procedure en wetgeving.

2.2.3 Het Haags programma en het asielbeleid

³⁶ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, blz. 20,21. Bussum: Coutinho.

³⁷ Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*, blz. 20,21. Bussum: Coutinho.

³⁸ Holterman, Th.(2002). *Vreemdelingenrecht* (zesde, geheel herziene druk), blz. 6. Deventer: Kluwer

In het kader van dit onderzoek naar het asielbeleid binnen de EU kwam naar voren dat het verdrag van Amsterdam belangrijke gevolgen heeft gehad voor het huidige asielbeleid. Veel landen ervoeren de lange duur van de besluitvorming binnen de Europese Unie als een probleem. Het gemeenschappelijk beleid kreeg een invulling. Wanneer er uiteindelijk een verdrag werd afgesloten na ellenlange onderhandelingen (bijvoorbeeld het Verdrag van Dublin) dan ging dat gepaard met even langdurige ratificatieprocedures.

In 1991 werden in het Verdrag van Maastricht de drie pijlers opgericht en viel onder andere het asielbeleid onder de derde pijler van Justitie en Binnenlandse Zaken. Doordat in het verdrag van Amsterdam was overeengekomen dat een simpeler besluitvorming diende te komen is besloten meer gebruik te maken van stemmen met gekwalificeerde meerderheid in plaats van de unanimiteitsregel. Hierdoor is het asielbeleid van de derde pijler naar de eerste pijler overgezet.

Op 4 en 5 november 2004 is het Haags programma door de Europese Raad goedgekeurd en zijn er diverse afspraken gemaakt die in de toekomst moeten gaan leiden naar een concreet asielbeleid dat voor alle lidstaten geldend en uniform is. Afspraken over bijvoorbeeld een meer afgestemd en eenduidige invulling van de asielprocedures en de opvang van asielzoekers en/of vluchtelingen binnen de Europese Unie. Een aantal minimumvoorwaarden waaraan het asielbeleid van alle EU-landen zou moeten voldoen zijn noodzakelijk.

Het Haags programma heeft onder andere als doel om in 2010 een gemeenschappelijk en eenduidig asielbeleid te hebben ontwikkeld en heeft voor vijf jaar tien prioriteiten opgesteld waar alle EU-landen zich voor moeten inspannen. Op deze manier wil de EU de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht binnen de Europese Unie verder versterken³⁹. De inspanningen die de EU-landen volgens de Commissie moeten gaan leveren hebben betrekking op de volgende prioriteiten⁴⁰:

Topprioriteiten Haags programma

- Grondrechten en burgerschap
- Bestrijding van terrorisme
- Gemeenschappelijke asielruimte
- Migratiebeleid
- Integratie
- Binnengrenzen, buitengrenzen en visa
- Privacy en veiligheid bij informatie-uitwisseling
- Georganiseerde criminaliteit
- Civiel- en strafrecht: een effectief Europees rechtsgebied voor alle burgers
- Vrijheid, veiligheid en recht: gedeelde verantwoordelijkheid en solidariteit.

De hierboven genoemde prioriteiten hebben een relatie tot het vormen van een gemeenschappelijk asielbeleid en dragen bij aan de integratie van het asielbeleid. De prioriteiten vallen onder het beleidskader van “vrijheid, veiligheid en recht”, waarbij er per onderdeel beleidsonderwerpen zijn die zijn relevantie hebben met de integratie van het asielbeleid⁴¹:

³⁹ Europese Commissie.(2005). Publicatieblad van de Europese Unie: *Het Haags programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar. Het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht* (publicatieblad C 236 van 24.9.2005, COM(2005) 184 def.), http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_nl.htm (datum van raadpleging: 5 april 2009).

⁴⁰ Europese Commissie.(2005).Publicatieblad van de Europese Unie: *Het Haags programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar. Het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht* (publicatieblad C 236 van 24.9.2005, COM(2005) 184 def.), http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_nl.htm (datum van raadpleging: 5 april 2009).

⁴¹ Europese Commissie.(2005). Publicatieblad van de Europese Unie: *Actieplan van de Raad en de Commissie ter uitvoering van het Haags Programma voor de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (2005/C 198/01)*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:198:0001:0022:NL:PDF> (datum van raadpleging: 12 mei 2009).

Beleidskader vrijheid, veiligheid en recht

1. Versterking van de vrijheid

- 1.1 *Bescherming van de grondrechten*
- 1.2 *Het burgerschap van de Unie*
- 1.3 *Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel*
- 1.4 *Migratie en integratie*
- 1.5 *Grensbeheer*
- 1.6 *Visumbeleid*
- 1.7 *De buitenlandse dimensie van asiel en migratie*

2. Versterking van de veiligheid

- 2.1 *Terrorisme*
- 2.2 *Politiële samenwerking*
- 2.3 *Georganiseerde criminaliteit*
- 2.4 *Europese drugsstrategie*

3. Versterking van de rechtsbedeling

- 3.1 *Justitiële samenwerking in strafzaken*
- 3.2 *Vergemakkelijken van grensoverschrijdende burgerlijke procesvoering*
- 3.3 *Wederzijdse erkenning*

4. Buitenlandse betrekkingen

5. Financiële instrumenten

De EU-lidstaten hebben in 2004 diverse afspraken gemaakt die in de toekomst naar een eenduidig en gemeenschappelijk asielbeleid moeten leiden. De EU-lidstaten zullen dit de komende jaren concreet gaan invullen en uitwerken. Deze afspraken staan vermeld in een top tien prioriteiten lijst. Afspraken over bijvoorbeeld een meer afgestemd en eenduidige invulling van de asielprocedures en de opvang van asielzoekers en/of vluchtelingen binnen de Europese Unie. Een aantal minimumvoorwaarden waaraan het asielbeleid van alle EU-landen zou moeten voldoen zijn noodzakelijk.

De EU-lidstaten streven wel naar een eenduidig en gemeenschappelijk asielbeleid wat blijkt uit de eerste stappen die in 2004 zijn gezet in het zogenaamde Haags programma:

In artikel 1.3 van het Haags programma staat omschreven wat het doel is van een gemeenschappelijk Europees asielstelsel:

“Het tot stand brengen van een gemeenschappelijke asielprocedure binnen de Europese Unie en een uniforme status voor personen aan wie asiel of subsidiaire bescherming wordt verleend. Het gemeenschappelijk Europees asielstelsel zal in de context hoofdzakelijk zijn gebaseerd op de toepassing van het Vluchtelingenverdrag van Genève en andere relevante verdragen”⁴².

2.3 Resumé hoofdstuk 2

In dit hoofdstuk is op verschillende onderwerpen en zaken ingegaan die in het volgende hoofdstuk van belang zijn. Er is uitleg gegeven over de Europese integratie en de veranderingen die hebben plaatsgevonden. Tevens zijn de belangrijkste EU-instanties beschreven en er is uitgelegd wat hun taken zijn. Ook het besluitvormingsproces en de uitkomsten, zoals besluiten en richtlijnen, zijn besproken. De Europese pijlers zijn beschreven en we weten nu dat besluiten betreffende asielbeleid

⁴² Europese Commissie.(2005). Publicatieblad van de Europese Unie: *Het Haags programma, versterking van de vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (2005/C 53/01)*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:NL:PDF> (datum van raadpleging: 18 mei 2009).

van de derde pijler naar de eerste pijler zijn verplaatst en dat het consequenties met zich heeft meegebracht. De verdragen en het Haags programma zijn beschreven in doelen en verwachtingen die in de volgende hoofdstukken van belang zijn. Hierbij is namelijk beschreven wat de toekomstplannen zijn voor het asielbeleid.

Wanneer er van een gemeenschappelijk beleid gesproken kan worden dient het asielbeleid volledig geïntegreerd te zijn, wat moet blijken uit de vooruitgang die is geboekt, bijvoorbeeld door aangenomen verordeningen en richtlijnen. Mogelijk zijn deze verordeningen en richtlijnen te “tellen” en kunnen ze in kaart worden gebracht.

De volgende vraag die men zich kan stellen is hoe het asielbeleid voor het Haags programma er uit zag en welke verklaringen zijn gegeven waarom het asielbeleid van het Haags programma niet is geïntegreerd.

Hoofdstuk 3: Het theoretisch kader

In dit hoofdstuk zal het theoretisch kader worden gecreëerd naar aanleiding van een literatuuronderzoek. De informatie die in mijn onderzoek zal worden gebruikt is gebaseerd op de literatuur van twee schrijvers: Simon Hix (2005)⁴³ en Virginie Guiraudon (2004)⁴⁴, die verschillende onderzoeken hebben gedaan betreffende de ontwikkelingen rondom de besluitprocedures binnen de EU en specifiek het immigratie- en asielbeleid. Beide schrijvers gaan op zoek naar verklaringen waardoor het Europees immigratie- en asielbeleid is geworden wat het nu is. De verklaringen die gegeven worden door Simon Hix (2005) en Virginie Guiraudon (2004) zijn gebaseerd op het Europees asielbeleid tot en met 2004. Dit heeft te maken met beschikbare literatuur die zich tot en met 2004 had gericht op de start van het Haags programma na november 2004. Er hebben zich met betrekking tot het asielbeleid tot en met die tijd verschillende ontwikkelingen voorgedaan die een aantal verklaringen en inzichten geven waardoor het gemeenschappelijk asielbeleid wel of niet van de grond is gekomen.

Deze verklaringen zijn:

- De externe druk: groeiende internationale migratie en criminaliteit;
- Overheidsbelangen: van “high politics” tot falende regelgeving en eisen van kiezers;
- De druk van Europese kiezers;
- Supranationaal ondernemerschap: het leveren van geloofwaardigheid en verantwoording;
- Strategieën van bureaucraten: bureau-shaping en venue-shopping.

Om te bepalen of er schot zit in de vorming van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid, kan er op basis van de genoemde verklaringen uit het verleden gekeken worden of er tegenwoordig meer of minder voortgang is geboekt. De diverse verklaringen geven inzicht in ontwikkelingen die volgens Simon Hix (2005) en Virginie Guiraudon (2004) tot 2004 hebben plaatsgevonden, die het Europees asielbeleid meer of minder eenduidig en/of gemeenschappelijk hebben gemaakt. De uitkomsten van dit literatuur onderzoek zullen in deze paragraaf uiteindelijk leiden tot de theoretische basis voor het verdere onderzoek. Het theoretisch kader dat wordt gevormd leidt tot verschillende hypothesen die uiteindelijk in een model worden gegoten en zal worden geoperationaliseerd in hoofdstuk 4. De operationalisering van de probleemstelling zal antwoord geven op de mate van integratie van het asielbeleid binnen de EU.

3.1 Verklaringen en hypothesen

Zoals eerder beschreven, zal er op basis van de bestaande theorieën een model gemaakt worden waarmee de voortgang van het asielbeleid zal worden onderzocht. In dit zogenaamde ‘deductief’ onderzoek⁴⁵ wordt er in een model de “algemene” verklaringen gegeven, die volgens Simon Hix (2005) en Virginie Guiraudon (2004) de voortgang en de ontwikkelingen van het asielbeleid weergeven tot en met 2004. Het toetsen van deze verklaringen voor de specifieke vraagstelling in dit onderzoek gebeurt door het opstellen van verschillende hypothesen die gedestilleerd zullen worden uit de verklaringen en ontwikkelingen die de twee schrijvers geven. Het onderzoek is gebaseerd op de onderstaande literatuur:

- **Hix, S.(2005). *The political system of the European Union* (2nd ed.). New York: Macmillan**
Uit dit boek zal het hoofdstuk “*Citizen Freedom and Security Policies*” worden gebruikt.
- **Guiraudon, V.(2004). *Immigration and Asylum: A high politics agenda*. In M.Green Cowles & D.Dinan (Eds), *Developments in the European Union 2*. New York: Macmillan**

⁴³ Hix, S.(2005). *The political system of the European Union* (2nd ed.). New York: Macmillan

Uit dit boek zal het hoofdstuk “*Citizen Freedom and Security Policies*”, worden gebruikt.

⁴⁴ Guiraudon, V.(2004). *Immigration and Asylum: A high politics agenda*. In M.Green Cowles & D.Dinan (Eds), *Developments in the European Union 2*. New York: Macmillan

⁴⁵ Thiel, S. van.(2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*, blz. 33. Bussum: Coutinho

Het model dat opgesteld zal worden staat centraal in de theorie waar concepten en variabelen een belangrijke rol spelen⁴⁶. Concepten zijn “niet tastbare” onderwerpen. De concepten waarop het onderzoek betrekking heeft worden nader gedefinieerd. Variabelen zijn onderzoekseenheden die gemeten kunnen worden en die in het concept tot uiting komen. Aangezien een model een vereenvoudigde weergave is van de werkelijkheid, zal aan het eind van dit hoofdstuk een model worden geschetst waarin de gegeven verklaringen zullen leiden tot hypothesen en de variabelen zijn gespecificeerd. Deze zullen op hun beurt weer vertaald worden naar een situatie die empirisch te toetsen is in hoofdstuk 5. Uiteindelijk zal hieruit blijken in welke mate het asielbeleid geïntegreerd is binnen de EU.

3.1.1 Verklaring 1: De externe druk: groeiende internationale migratie en criminaliteit.

De eerste verklaring die Simon Hix (2005) geeft is de externe druk. Hij zet in zijn verklaring uiteen dat de externe druk, die bestaat uit de internationale migratie en de georganiseerde criminaliteit, ertoe heeft geleid dat de EU-lidstaten zijn gaan samenwerken naarmate deze factoren toenemen. Deze samenwerking resulteert in een gezamenlijke aanpak om het probleem op te lossen waardoor gemeenschappelijk beleid ontstaat.

Na 1980 is het aantal minderheden in de bevolking van de Europese lidstaten gegroeid door onder andere de globalisering en de toenemende migratie van personen. De Europese Lidstaten krijgen in de loop van de tijd steeds meer moeite om de illegale immigratie tegen te gaan. Van oudsher hebben landen zoals Nederland, Frankrijk, Engeland en België, die voorheen koloniale rijken waren, veel minderheden in hun land. Tussen de jaren 1960 en 1970 verwelkomde Duitsland gastarbeiders uit landen zoals Turkije. Andere Europese landen volgden het voorbeeld van Duitsland met als gevolg dat er Europa breed verschillende economische immigranten na enkele jaren permanente inwoners werden van het land.

In de jaren die volgden na 1990 kreeg Europa te maken met een nieuwe golf van vluchtelingen uit landen als Joegoslavië en verschillende landen uit Afrika. Vele van deze vluchtelingen zijn slechte economische omstandigheden ontvlucht, zijn verjaagd uit hun land of zijn een (burger)oorlog ontvlucht. Opvallend was dat niet alle Europese lidstaten gelijkmatig de asielzoekers en vluchtelingen ontvingen. Zo ontving Duitsland in 1990 60% van de asielaanvragen, terwijl Duitsland in verhouding slechts 20% van de toenmalige EU-populatie omvatte. Ook Engeland ontving in 2000 20 % van de vluchtelingen en asielaanvragen, terwijl destijds het land in verhouding 13% van de totale EU-populatie omvatte⁴⁷. Als reactie op de veranderende migratiepatronen, werd er door de Europese regeringen een nieuw immigratie- en asielbeleid geïntroduceerd die zich kenmerkte als een tweesporig beleid: aan de ene kant was het beleid erop gericht om de sociale integratie van de minderheden in de bevolking te bevorderen en aan de andere kant werd er scherper gecontroleerd op het immigratie- en asielbeleid. Deze ontwikkelingen waren met name te verklaren door de afname aan tolerantie ten opzichte van immigranten en asielzoekers door de EU-bevolking. Zo kwamen de anti-immigratie partijen aan de macht, die het tweesporig beleid promoten. Dat er een onevenredige verdeling is in de “lastenverdeling” van de asielaanvragen kan verklaard worden aan de hand van het asielbeleid dat een Europese lidstaat voert⁴⁸. Zo heeft destijds Duitsland een restrictiever asielbeleid geïntroduceerd waardoor de asielaanvragen drastisch afnamen. Hieruit kan men concluderen dat het restrictiever asielbeleid effecten heeft op de Duitse asielaanvragen, maar het aantal asielzoekers gaat dan naar landen waar het beleid minder restrictief is zoals Frankrijk, Denemarken en Engeland. De asielzoekers gaan dus ‘shoppen’ in landen waar het minder streng is aan de poort, maar ook andere factoren spelen bij asielzoekers een rol in hun keuze van land. Zo heeft de moedertaal, tweede taal, achtergrond en reeds gevestigde familieleden in een land een sterke aantrekkingskracht op de asielzoekers.

⁴⁶ Thiel, S. van.(2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*, blz. 26. Bussum: Coutinho

⁴⁷ Hix, S. (2005). *The political system of the European Union* (2nd ed.), blz. 360. New York: Macmillan

⁴⁸ Hix, S. (2005). *The political system of the European Union* (2nd ed.), blz. 361. New York: Macmillan

De jaren na 1990 kende ook een sterke stijging in de internationaal georganiseerde criminaliteit. De criminaliteit kenmerkte zich doordat het meer internationaal en gewelddadig is geworden dan de jaren ervoor. De criminele activiteiten varieerden van drugssmokkel, witwassen van geld en terrorisme. De toename was niet alleen te verklaren door het opheffen van de interne binnengrenzen, maar ook door de toename van de immigratie van de criminaliteit in de Europese Unie door externe factoren: het instorten van het communisme, conflicten in de Balkan landen, Azië en de crises in noord/oost en centraal Afrika. Het opheffen van de interne grenzen heeft de controle op de criminaliteit bemoeilijkt. Open interne grenzen binnen de Europese Unie heeft gevolgen voor andere EU-lidstaten als het nationale immigratie- en asielbeleid wordt aangescherpt⁴⁹. Zoals eerder al is aangegeven heeft het gevolgen voor het aantal migranten en criminaliteit dat zich verplaatst. De negatieve gevolgen en effecten dwingen de regeringen van lidstaten om een collectief beleid te voeren in de vorm van een evenredige “lastenverdeling”.

We kunnen naar aanleiding van het voorgaande de volgende hypothese beschrijven:

HYPOTHESE 1: De externe druk

Naarmate **de (georganiseerde) criminaliteit en de immigratie** toeneemt, dwingt het de EU-lidstaten tot een **gezamenlijke aanpak** deze te bestrijden en/of te verminderen. Naarmate deze twee factoren toenemen, wordt het relevante beleid op dit gebied restrictiever en ook “gemeenschappelijker”: de integratie neemt dan toe.

3.1.2 Verklaring 2: Overheidsbelangen: van “high politics” tot falende regelgeving en eisen van kiezers.

De tweede verklaring die Simon Hix (2005) en Virginie Guiraudon (2004) geven, is de besluitvormingsprocedure en de verdeeldheid binnen de EU. De falende regelgeving heeft betrekking op de besluitvormingsprocedure, waarbij de unanimiteitsregel de belemmerende factor is. De high-politics onderwerpen zorgen voor verdeeldheid. Ook de druk van de Europese kiezers om het asielbeleid niet op nationaal niveau maar juist supranationaal te behandelen, beïnvloedt het EU-asielbeleid.

Terwijl het veranderende karakter van de Europese gemeenschap en de grensoverschrijdende criminaliteit, die uiteindelijk de EU tot een gezamenlijke aanpak heeft gedwongen, spelen er ook andere (gelijkwaardige) krachten. In de historische ontwikkeling van de Europese integratie hebben de regeringen van de lidstaten altijd een onderscheid gemaakt tussen “high politics” en “low politics”. De zogenaamde “high politics” omvatten onderwerpen betreffende zaken zoals de fundamentele definities, de identiteit en de veiligheid van een land. Het treft de kern van de identiteit van het land. De zogenaamde “low politics” omvatten onderwerpen die niet “levensbedreigend” zijn voor het land zelf en betreft onderwerpen zoals de “één markteconomie”, de Europese economische integratie en milieu regelingen. Regeringen van de lidstaten staan supranationaal beleid toe op het niveau van “low politics” en het asiel- en immigratiebeleid is een “high politics” onderwerp. Dit beleid treft de kern van de identiteit van de nationale staat⁵⁰. De identiteit van de staat (nation-state) wordt gevormd door de gedeelde identiteit van inwoners van het land met hun gedeelde waarden en normen, cultuur, geschiedenis en taal⁵¹. Hierdoor waren de lidstaten van de “één markteconomie” minder gewillig om de fysieke grenzen op te heffen voor het vrije verkeer van personen dan voor het vrije verkeer van goederen en diensten. De uiteindelijke druk om gezamenlijk actie te ondernemen bracht de lidstaten ertoe stappen te ondernemen die een informeel “intergouvernementeel” karakter hadden, namelijk de regeringen wilden samenwerken mits het niet ten koste ging van hun eigen soevereiniteit. De

⁴⁹ Hix, S. (2005). *The political system of the European Union* (2nd ed.), blz. 364. New York: Macmillan

⁵⁰ Hix, S. (2005). *The political system of the European Union* (2nd ed.), blz. 364. New York: Macmillan

⁵¹ <http://www.thefreedictionary.com/nation-state>

beslissingen die werden genomen moesten unaniem zijn en iedere lidstaat had zo zijn eigen vetorecht om maatregelen die vitale belangen van een land zouden schaden tegen te gaan.

Midden jaren '90 veranderden de politieke verwachtingen wegens twee redenen;

- Ten eerste werden de lidstaten geconfronteerd met het tweeslachtige beleid wat ze voerden. Het “intergouvernementele” karakter van de regelgeving faalde: zoals al eerder genoemd, de “één markteconomie” heeft negatieve gevolgen op het immigratie- en asielbeleid omdat regeringen beïnvloed worden door elkaars beleid op het gebied van vluchtelingen, grenscontroles en immigratie. Alle lidstaten hebben belang bij het ontwikkelen van een raamwerk, waarbinnen gediscussieerd kan worden over elkaars beleid en het ontwikkelen van een gemeenschappelijke strategie, ondanks dat het een “high politics” onderwerp is. De Europese Unie is (nog) niet geschikt voor “*high politics*”: de effectieve beïnvloeding van de politieke machtsverhoudingen binnen de Europese Unie. Door de innerlijke verdeeldheid van de Unie blijft het op het gebied van het ontwikkelen van een coherent (gezamenlijk) immigratie- en asielbeleid in gebreke. Ook bij de besluitvorming van ander beleid en wetgeving ondervindt de Unie verdeeldheid: wat betreft de unanieme besluitvorming die vereist is bij het aannemen van een wet of regeling, is er geen onafhankelijke agendasetting. Lidstaten vertrouwen elkaar voor wat betreft het initiatief van het naar voren brengen van wet- en beleidsvoorstellen. Hierdoor is de onafhankelijkheid van de voorstellen niet gewaarborgd. Iedere lidstaat handelt dan vanuit eigenbelang waardoor een overeenkomst of beslissing uiteindelijk niet doorgevoerd wordt op nationaal niveau bij alle lidstaten. Uiteindelijk worden zo maar slechts enkele gemeenschappelijke beleidsbeslissingen genomen en is er een lage graad van implementatie van deze beleidsbeslissingen. Dit kenmerkt de falende regelgeving binnen de Unie en zo is de agendasetting van wet- en beleidsvoorstellen uiteindelijk neergelegd bij een onafhankelijke partij, namelijk de Commissie.

Immigratie- en asielzaken zijn momenteel hoogst belangrijke onderwerpen binnen de EU en veel EU instituties houden zich bezig met dit onderwerp. De EU Commissie heeft in de afgelopen jaren verschillende regelingen en wetgeving met betrekking op het immigratie- en asielbeleid ontwikkeld en is een geïntegreerd onderdeel geworden van de toelatingsonderhandelingen met aangrenzende kandidaat “bufferstaten”, die grenzen aan de EU-lidstaten⁵².

In mei 2004 is een nieuwe fase gestart, vijf jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam en vierenhalf jaar na Tampere: de Commissie krijgt het initiatiefrecht op het gebied van het immigratie- en asielbeleid. Het is daarom goed om het raamwerk van het Verdrag van Amsterdam nader te bekijken en te kijken waarnaar het geleid heeft op het gebied van asielbeleid.

Het verdrag van Amsterdam heeft een belangrijke stap gezet tot het integreren van het asielbeleid. De Europese instituties hebben een grote rol gekregen in het besluitvormingsproces en het gebruik van wettelijke instrumenten zoals richtlijnen en wetgeving. Zo heeft de Commissie het exclusieve initiatiefrecht gekregen. Verantwoordelijkheid en de democratische daadkracht waren wat betreft het asielbeleid binnen de EU nog zwak en onderontwikkeld, omdat de ministers van de Raad unaniem het initiatief van de Commissie moesten goedkeuren. Deze beslissingsprocedure ondermijnde de integratie van het asielbeleid, omdat de Raad van Ministers beleid profileerden in hun eigen nationale belang⁵³. Dit wordt door Simon Hix (2005) omschreven als “de falende regelgeving”⁵⁴. Hierdoor werden “low-politic” besluiten genomen, zoals richtlijnen die voornamelijk al in het Verdrag van Schengen waren opgenomen.

Ondanks dat werd samengewerkt op gebieden waarbij maatregelen zijn getroffen om bijvoorbeeld gemeenschappelijke informatie uit te wisselen in databasen, maakten de beslissingsprocedures voor nieuwe wetten en richtlijnen het erg moeilijk om een harmonisatie te bereiken op het gebied van het

⁵² Guiraudon, V. (2004). Immigration and Asylum: A high politics agenda. In M. Green Cowles & D. Dinan (Eds), *Developments in the European Union 2*, blz. 162. New York: Macmillan

⁵³ Guiraudon, V. (2004). Immigration and Asylum: A high politics agenda. In M. Green Cowles & D. Dinan (Eds), *Developments in the European Union 2*, blz. 165. New York: Macmillan

⁵⁴ Hix, S. (2005). *The political system of the European Union* (2nd ed.), blz. 364. New York: Macmillan

asielbeleid. Uiteindelijk voorzag het Verdrag van Amsterdam in een “à la carte” asielbeleid binnen de EU, waarin het belang van de lidstaten een belangrijke rol speelde. Verschillende lidstaten hadden hun eigen “wensen” betreffende het asielbeleid.

Over de high-politics en de druk van de Europese kiezers de zegt Virginie Guiraudon (2004) in haar artikel “a high politics agenda”⁵⁵, dat het immigratie- en asielbeleid een “high politic” agendapunt is geworden binnen de EU. De eerste stappen naar een gemeenschappelijk asielbeleid zijn in 1997 tijdens het Verdrag van Amsterdam gezet. Enkele jaren later in oktober 1999 is in Tampere (Finland) afgesproken dat de EU-leiders zich gaan committeren om een gemeenschappelijk immigratie en asielbeleid te ontwikkelen en dat het een topprioriteit heeft op de EU-agenda. Er is een route uitgestippeld, waarin een tweesporig beleid gevoerd werd. Simon Hix (2005) verwijst ook naar dit tweesporige beleid, waarbij enerzijds op termijn de rechten voor immigranten en asielzoekers bekeken worden en in hoeverre zij een bijdrage kunnen leveren aan de behoefte aan buitenlandse arbeidskrachten in Europa. Anderzijds wil men de illegale immigratie tegengaan.

Nadat in september 2001 een terroristische aanslag in Amerika had plaatsgevonden, heeft de EU-agenda een andere wending genomen. Omwille van veiligheidsredenen werd de strijd tegen terreur gekoppeld aan het bestrijden van de illegale immigratie. Aansluitend, in juni 2002 wonnen veel populistische anti-immigratie partijen de verkiezingen in de EU-landen, waardoor tijdens het Spaanse voorzitterschap van de EU, het bestrijden van de illegale immigratie een topprioriteit werd. Op deze manier is het immigratie- en het asielbeleid een “high politic” agendapunt geworden binnen de EU⁵⁶.

Virginie Guiraudon (2004) zegt over de beslisprocedure het volgende:

Door de druk van de EU-burgers om samen te werken tegen de internationale grensoverschrijdende criminaliteit, de terreurdreigingen en de toenemende immigratie, diende men op het terrein van EU-beleid en de samenwerking op het gebied van politie en justitie op het relevante beleidsterrein. Er is uiteindelijk gekozen om in het Verdrag van Amsterdam en het Verdrag van Nice stappen te nemen richting een supranationaal beslissingsproces betreffende het vrije verkeer van personen en interne veiligheidskwesaties, door de agendasetting te delegeren aan de Commissie, een basis te creëren om beleid bij een gekwalificeerde meerderheid van stemmen aan te nemen en werd de bevoegdheid gegeven aan de Commissie en het Europese Hof van Justitie om het aangenomen beleid te monitoren en eventueel bij het niet nakomen sancties uit te voeren. Maar omdat men via unanieme stemming beleid aan wilde nemen en omdat het beleidsgebied betreffende immigratie- en asielbeleid te dicht bij de definitie van de “nation-state” staat, is de kans groot dat een voorstel voor het betreffende beleid wordt afgewezen door één van de lidstaten. Vervolgens werd er in het overleg in Tampere en in het Verdrag van Nice gekozen om voortaan te stemmen volgens de zogenaamde gekwalificeerde meerderheid in de Raad.

- Ten tweede moesten nationale regeringen rekening houden met de eisen van de kiezers, immers in een democratie willen de gekozen regeringspartij(en) weer herkozen worden. De regerende overheid van de lidstaten is dan niet geneigd onderwerpen betreffende “high politics” op een supranationaal niveau te bespreken, omdat de kiezers geen inmenging van buitenaf willen. Soms zijn er wel uitzonderingen, waarbij de kiezers niet op nationaal niveau, maar juist supranationaal resultaat willen zien. Zo hebben Europese kiezers zich midden jaren '90 verenigd, om de immigratiestroom tegen te gaan. Op nationaal niveau werd er namelijk op het gebied van het immigratiebeleid te weinig succes geboekt.

Over de externe druk zegt Virginie Guiraudon (2004) dat tijdens de bijeenkomst in Tampere in oktober 1999 de EU leiders overeengekomen zijn dat er een “evenwichtig” gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid dient te komen, maar tijdens Sevilla in juni 2002 was er geen sprake meer van een evenwichtig asielbeleid, daar het zwaartepunt nu meer lag op het bestrijden van de illegale

⁵⁵ Guiraudon, V. (2004). Immigration and Asylum: A high politics agenda. In M. Green Cowles & D. Dinan (Eds), *Developments in the European Union 2*. New York: Macmillan

⁵⁶ Guiraudon, V. (2004). Immigration and Asylum: A high politics agenda. In M. Green Cowles & D. Dinan (Eds), *Developments in the European Union 2*, blz. 160. New York: Macmillan

immigratie. Het keerpunt ontstond na de terroristische aanslagen in september 2001 die in Amerika hadden plaatsgevonden. In veel lidstaten wonnen de populistische partijen die vreemdelingenhaat propageren, waardoor het immigratie- en asielbeleid een hoge prioriteit heeft gekregen voor de lidstaten. De Commissie werd opgedragen om een groot aantal initiatieven op dit gebied te nemen⁵⁷. Zo werd door de EU-leiders in Tampere een ambitieuze agenda opgemaakt, om op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht een politiek signaal te geven dat gericht is op het bestrijden van misdaad. Immers, dit is waar de Europese kiezer zich dagelijks mee bezighoudt. De externe druk van de kiezer heeft op deze manier invloed op het asielbeleid.

We kunnen naar aanleiding van het bovenstaande de volgende twee hypothesen beschrijven:

HYPOTHESE 2: Besluitvormingsprocedure

Besluitvormingsprocedure, die gekenmerkt wordt door een intergouvernementeel karakter, omdat lidstaten het eigen belang voorop stellen, zorgt voor een innerlijke verdeeldheid binnen de EU. Indien de huidige unanieme **besluitvormingsprocedure** van kracht blijft, wordt het moeilijk om het asielbeleid eenduidiger en gemeenschappelijker te maken.

HYPOTHESE 3: De druk van de kiezers

Door de groeiende **eis van de Europese kiezers**, die een gemeenschappelijke aanpak wensen op een supranationaal niveau, geeft gelegenheid om op **EU-niveau beleid** te ontwikkelen door op “high-politics”-gebied beslissingen te nemen. Wanneer er wensen zijn vanuit de EU-burger om eerder op Europees niveau dan op nationaal niveau het immigratie- en asielbeleid op supranationaal niveau te behandelen, dan zal dat leiden tot meer concrete maatregelen om het immigratie- asielbeleid meer vorm te geven. Hierdoor neemt de integratie van het beleid toe, waardoor het asielbeleid binnen de EU een gemeenschappelijk karakter krijgt.

3.1.3 Verklaring 3: Supranationaal ondernemerschap: het leveren van geloofwaardigheid en verantwoording.

De derde verklaring die Simon Hix (2005) geeft is het “supranationaal ondernemerschap”. Deze factor beïnvloedt het asielbeleid binnen de EU, zeker wanneer het initiatiefrecht om voorstellen binnen de EU te doen bij de Commissie ligt.

Simon Hix (2005) zegt hier het volgende over: de institutionele uitkomsten in het Verdrag van Amsterdam en de ontwikkelingen van beleid, zijn sinds het Verdrag ook producten van welgedachte strategieën van supranationale actoren die buiten het zicht en controle van de nationale regeringen en ambtelijke top vallen. Door het aandringen van EU instituties en “non-governmental” organisaties, zijn de lidstaten overgehaald om de intergouvernementele procedures te vervangen door supranationale mechanismen, zodat de geloofwaardigheid en de verantwoording verbeterd kan worden, met name op het beleidsgebied van immigratie- en asielbeleid. En wanneer eenmaal de Commissie haar nieuwe macht om de agenda te bepalen krijgt gedelegeerd, zullen de supranationale agentschappen op Europees niveau dit tot het uiterste gaan gebruiken.

De meest invloedrijke actor met supranationale belangen is de Commissie⁵⁸. Onder het Verdrag van Maastricht waren ze letterlijk uit de invloedssfeer gehaald bij het maken van het beleid op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken. Maar na de ratificatie van het nieuwe verdrag, heeft de

⁵⁷ Guiraudon, V. (2004). Immigration and Asylum: A high politics agenda. In M. Green Cowles & D. Dinan (Eds), *Developments in the European Union 2*, blz. 171. New York: Macmillan

⁵⁸ Hix, S. (2005). *The political system of the European Union* (2nd ed.), blz. 370. New York: Macmillan

Commissie haar positie toch verbeterd en haar invloed vergroot bij het maken van beleid op het gebied van Justitie en Binnenlandse Zaken, door een nieuwe divisie in te stellen bij het secretariaat-generaal om de derde pijler te monitoren en te ondersteunen. Ondanks dat de Commissie niet eerder de agenda mocht bepalen, heeft zij geloofwaardige beleidsideeën ontwikkeld op het gebied van immigratie, asiel en justitiële zaken. Mede door het ontwikkelen en produceren van deze ideeën en het benadrukken dat de Commissie de agenda moet bepalen, hebben de regeringen van de lidstaten ingestemd met het initiatiefrecht van de Commissie. Ze konden vanaf nu beleidsvoorstellen maken op het gebied van vrijheid, veiligheid en justitiële zaken. Een voorbeeld van het “ondernemerschap” (initiatiefrecht) van de Commissie was het opstellen van een scorebord, waarop vijftig zaken betreffende vrijheid, veiligheid en justitiële zaken staan die de lidstaten hebben beloofd uit te voeren, waarbij het scorebord per onderdeel en betreffende onderwerp aangeeft wat volgens de Commissie gedaan moet worden, uitgezet tegen een tijdsbalk.

In Tampere vond men een gemeenschappelijk asielbeleid noodzakelijk, zodat de interne grenzen kunnen worden opgeheven en volledige bewegingsvrijheid binnen de grenzen wordt gecreëerd. Om te borgen dat er concrete beslissingen genomen zouden worden, werd op aandringen van de EU-leiders aan de Commissie gevraagd een “scorebord” van voorstellen bij te houden, om de voortgang te monitoren.

Een andere supranationale actor die ook belang heeft bij een verdere integratie van beleid op het betreffende beleidskader, was het Europese Parlement. Het Europese Parlement was in het bijzonder kritisch over het “achterkamertjes” karakter van de intergouvernementele samenwerking op het gebied van migratie- en veiligheidszaken. Het Europese Parlement bekritiseerde het feit dat de beslissingsprocedure omtrent de verantwoording van beleid maken is verdwenen bij de nationale regeringen, zonder dat er iets nieuws voor in de plaats is gekomen. Daar is in de beslisprocedure opgenomen dat eerst het Europees Parlement geraadpleegd moet worden, alvorens een besluit wordt genomen⁵⁹.

De derde belangrijke actor is het Europees Hof van Justitie. Het Europees Hof van Justitie heeft aangegeven dat er een tegenstrijdigheid zit in het verdrag van Maastricht: in de eerste pijler dient het Europees Hof van Justitie de fundamentele rechten van de EU-burger te beschermen, maar het beleidsonderwerp op het gebied van asiel- en immigratie valt onder de derde pijler. Omdat een nationale rechtbank niet bevoegd was de besluiten van de Raad op het beleidsgebied van Binnenlandse Zaken en Justitie (in de derde pijler) aan te vechten, heeft het Europees Hof van Justitie in het verdrag van Amsterdam wel deze bevoegdheid gekregen.

Tenslotte hebben verschillende “non-gouvernementele” en semi-overheidsorganisaties gelobbyd voor meer supranationale beleidsprocedures op het gebied van migratie en veiligheidszaken. Ondanks de verschillende inzichten van de organisaties, was men het unaniem eens over de kritiek op het “achterkamertjes” karakter van het beleidsproces, het gebrek aan juridische en parlementaire controle en de ondergeschiktheid van migratie zaken aan antimisdaad beleid.

We kunnen naar aanleiding van het voorgaande de volgende hypothese beschrijven:

HYPOTHESE 4: Het supranationaal ondernemerschap

Naarmate de EU-instituties (de Europese Commissie, het Europese Parlement en het Europees Hof van Justitie) belang hebben bij verdere integratie van het asielbeleid, dan dient de besluitvorming betreffende het beleid transparant en verantwoordelijk te verlopen. Dit bereikt men door de beleidsexpertise bij de Commissie te plaatsen, die meer supranationaal ondernemerschap zal tonen, naarmate ze meer belang heeft bij de verdere integratie van het asielbeleid. Verdere integratie draagt bij aan een gemeenschappelijker asielbeleid.

⁵⁹ Hix, S.(2005). *The political system of the European Union* (2nd ed.), blz. 371. New York: Macmillan

3.1.4 Verklaring 4: Strategieën van bureaucraten: “bureau-shaping”⁶⁰ en “venue-shopping”

De vierde verklaring die Simon Hix (2005) en Virginie Guiraudon (2004) geven is het venue-shoppen. Hierbij wordt het asielbeleid beïnvloed door belangen en strategieën van (voornamelijk) ambtenaren. Overheden zijn geen eensgezinde actoren, omdat binnen de overheid politici en ambtenaren verschillende belangen hebben: politici hebben als doel herkozen te worden en bureaucraten willen meer invloed bij de vorming en uitkomsten van beleid, door bijvoorbeeld grotere budgetten, meer vrijheid bij het vormen van eigen organisatiestructuren en beleidskeuzes. Hierdoor is de ambtelijke top en de ministeries op het gebied van de immigratie, Binnenlandse Veiligheid, Justitie, Binnenlandse Zaken alsmede de douane bereid om samen te werken bij de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleid tot het monitoren en controleren van het vrije verkeer van personen en het voorkomen van grensoverschrijdende criminaliteit.

De komst van de “één markteconomie” vormde een grote bedreiging voor de status en voorzieningen van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken van de Europese lidstaten. Doordat de binnenlandse grenzen waren verdwenen voor het vrije verkeer van goederen, diensten, kapitaal en arbeidskrachten, impliceerde dit, dat de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken minder middelen nodig zouden hebben om te besteden. Tevens zou zonder de invoer- en gebruikersaccijns het departement minder inkomsten gaan genieten. Uit de statistieken blijkt dat de grensoverschrijdende criminaliteit en het vrije verkeer van personen door het opheffen van de interne grenzen slechts gering zal gaan stijgen. Desondanks hebben de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie van de Europese Lidstaten diverse allemaal rapporten gepresenteerd die de politici angst aanjaagden, waardoor ze aangezet werden om juist meer geld te investeren in de desbetreffende ministeries om de zogenaamde “Euro-crime” tegen te gaan.

Als een reactie op deze bedreigingen gingen topambtenaren van de ministeries van Binnenlandse Zaken nieuwe netwerken en besluitvormingsmechanismen op Europees niveau creëren. Hierdoor was het voor hun mogelijk om beleidsideeën met anderen te delen en de samenwerking op Europees niveau zou de druk van onder andere de binnenlandse politiek, de belangengroepen die tegenwerken bij terughoudend migratie- en veiligheidsbeleid en de strijd van ministeries om middelen wat verminderen. Virginie Guiraudon (2000) noemt dit “venue-shopping” wat vrij vertaald is als “winkelen naar vergaderplaatsen”. Bij het “venue-shoppen” gaan ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken op zoek zijn naar een platform die ze de grootste vrijheid biedt voor het bedenken en implementeren van beleid, dat het beste schikt in het collectieve beleid. Venue-shopping, is een integraal onderdeel van het huidige beleidsproces en staat in het middelpunt van vele politieke strategieën. In de praktijk is vaak “vergaderplaats winkelen” complexer dan dat het lijkt. De omstandigheden zijn voor hen ideaal: er is een ad hoc intergouvernementele setting op Europees niveau en de ambtenaren blijven uit zicht van de parlementariërs en de burgers, daar er niets officieel wordt geregistreerd en bijgehouden. Deze zogenaamde “bevrijde” ambtenaren van nationale en politieke beperkingen, maken het wel moeilijk om met controversiële zaken om te gaan, daar deze zaken meestal snel beslist moesten worden.

Omdat de politieke agenda hierdoor werd bepaald door de ambtenaren van de ministeries van Binnenlandse Zaken en dus niet door de ambtenaren van het ministerie van Justitie of belangengroepen van migranten, lag het zwaartepunt van de discussies over het immigratie- en asielbeleid eerder op het vlak van veiligheid en controle, dan op rechten en vrijheid. In tegenstelling tot het beleid waar “vrijheid van verkeer” de rol en invloed van een lidstaat vermindert in de

⁶⁰ ‘Bureau-shaping’ is een rationele bureaucratisch (ambtelijke) keuzemodel is vergelijkbaar met het begroting-maximatie-model. Het pleit dat rationele ambtenaren niet hun begroting willen maximaliseren, maar juist hun agentschap om zo hun eigen hulpprogramma’s voor hun werk te maximaliseren. Zo werken ambtenaren liever in kleine elite agentschappen dicht bij de politieke macht centrum en doen ze interessant werk, dan dat ze werk uitvoeren voor agentschappen met een grote begroting en met veel medewerkers, waarbij ook veel risico's en problemen mee verbonden zijn. Het model is ontwikkeld door Patrick Dunleavy van de “London School of Economics” uit *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, 1991-reissued 2001, London: Pearson Education)

regulering van het verkeer van personen, geeft het “gecontroleerde migratie” beleid de lidstaten juist een legitieme reden om het verkeer van personen te monitoren en preventief beleid te voeren om de nationale veiligheid te waarborgen.

Door de interactie van ambtenaren op Europees niveau is een nieuw beleidsmodel ontstaan bij de ambtenaren van het ministerie van Binnenlandse Zaken: leg het zwaartepunt op het beheersen en houd controle over de bevolking en niet bij het beschermen van je territorium. Dit is noodzakelijk bij het verdwijnen van de interne grenzen binnen de Europese Unie. De diverse instellingen die zich bezig houden met de interne veiligheid van een land kunnen de bevolking onder controle houden door gemeenschappelijk beleid dat gericht is op veiligheid van het land. Zo wordt er gemeenschappelijk beleid gevoerd op controles op identiteitskaarten, “stop-and-search”-acties, samenwerking en informatie-uitwisseling tussen civiele en justitiële instellingen, etc. Door het ontstaan van dit nieuwe “veiligheidsbeleid”, hebben de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie, ondanks het verdwijnen van de interne grenzen binnen de Europese Unie, hun financieringsbudget behouden.

We kunnen naar aanleiding van het voorgaande de volgende hypothese beschrijven:

Door het zogenaamde nieuwe veiligheidsbeleid dat voornamelijk wordt bepaald door de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken, streven deze eerder hun eigen belangen na (bureau-shaping) middels “venue-shopping”. Hierdoor krijgen ambtenaren van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken méér invloed op de besluitvorming en kunnen ze meer hun eigen belang nastreven. Hierdoor zal bij het immigratie- en asielbeleid meer nadruk liggen op veiligheid door de stroom van immigranten en asielzoekers te beheersen. Wanneer de besluitvorming rond het beleid onafhankelijk is en minder wordt beïnvloed door deze ambtenaren, zal het beleid meer gericht zijn op de belangen van de EU in het algemeen en dus meer belang hebben bij een gemeenschappelijk asielbeleid. De harmonisatie van bijvoorbeeld procedures en regelgeving op het gebied van het asielbeleid zal meer nadruk krijgen, dan het zogenaamde controlemodel. Door meer harmonisatie en dus meer integratie binnen de EU, zal het asielbeleid gemeenschappelijker worden.

De hypothese “venue-shopping” zal niet gebruikt of getoetst worden in dit onderzoek. In de context van dit onderzoek is “venue-shopping” moeilijk te onderzoeken en te operationaliseren. Daarom wordt de hypothese verder niet in dit onderzoek gebruikt of getoetst.

3.2 De hypothesen en variabelen

Op basis van de voorgaande verklaringen, wordt een model gemaakt met behulp van de hypothesen die gedestilleerd zijn uit de verklaringen. Tevens zullen de variabelen worden omschreven, zodat de hypothesen meetbaar en empirisch onderzocht kunnen worden. Er zal een onderscheid worden gemaakt tussen de onafhankelijke en de afhankelijke variabelen. Nadat de variabelen zijn gedefinieerd, zullen in het model de variabelen in een formulevorm worden gegoten, waardoor de onderlinge relaties duidelijk zal worden. Zo zal bekeken worden hoe de onafhankelijke variabelen de afhankelijke variabelen beïnvloeden.

Wanneer we de eerder omschreven verklaringen van Simon Hix (2005) en Virginie Guiraudon (2004) nader bekijken, dan zijn de volgende de hypothesen met bijbehorende variabelen te definiëren:

3.2.1 Hypothese 1: De externe druk

HYPOTHESE 1: De externe druk

Naarmate **de (georganiseerde) criminaliteit en de immigratie** toeneemt, dwingt het de EU-lidstaten tot een **gezamenlijke aanpak** deze te bestrijden en/of te verminderen. Naarmate deze twee factoren toenemen, wordt het relevante beleid op dit gebied restrictiever en ook “gemeenschappelijker”: de integratie neemt dan toe.

Onafhankelijke Variabele 1: *Georganiseerde criminaliteit.*

Onafhankelijke Variabele 2: *Immigratie.*

Afhankelijke Variabele: *Gemeenschappelijk asielbeleid*

Waarden per variabele van hypothese 1:

OV1=Georganiseerde criminaliteit ↑ toename of ↓ afname

OV2=Immigratie ↑ toename of ↓ afname

AV= Gemeenschappelijk asielbeleid ↑ toename of ↓ afname

Model in formulevorm:

Formulevorm voor het model:

ALS OV1 ↑ en OV2 ↑ dan → AV ↑

OV1= Georganiseerde criminaliteit

OV2= Immigratie

AV= Gemeenschappelijk asielbeleid

3.2.2 Hypothese 2: Besluitvormingsprocedure

HYPOTHESE 2: Besluitvormingsprocedure

Besluitvormingsprocedure, die gekenmerkt wordt door een intergouvernementeel karakter, omdat lidstaten het eigen belang voorop stellen, zorgt voor een innerlijke verdeeldheid binnen de EU. Indien de huidige unanieme **besluitvormingsprocedure** van kracht blijft, wordt het moeilijk om het asielbeleid eenduidiger en gemeenschappelijker te maken.



Onafhankelijke Variabele 3: Besluitvormingsprocedure.

Afhankelijke Variabele: Gemeenschappelijk asielbeleid.



Waarden per variabele van hypothese 2:

OV3= **Besluitvormingsprocedure** ↑ unaniem of ↓ gekwalificeerde meerderheid
AV= **Gemeenschappelijk asielbeleid** ↑ toename of ↓ afname

Model in formulevorm:



Formulevorm voor het model:

ALS OV3 ↓ dan → AV ↑
OV3= **Besluitvormingsprocedure**
AV = **Gemeenschappelijk asielbeleid**

3.2.3 Hypothese 3: De druk van de kiezers

HYPOTHESE 3: De druk van de kiezers

De groeiende **eis van de Europese kiezers**, die een gemeenschappelijke aanpak wensen op een supranationaal niveau, geeft gelegenheid om op **EU-niveau beleid** te ontwikkelen door op “high-politics”-gebied beslissingen te nemen. Wanneer er wensen zijn vanuit de EU-burger om eerder op Europees niveau dan op nationaal niveau het immigratie- en asielbeleid te behandelen, dan zal dat leiden tot meer concrete maatregelen om het immigratie- asielbeleid op supranationaal niveau vorm te geven. Hierdoor neemt de integratie van het beleid toe, waardoor het asielbeleid binnen de EU een gemeenschappelijk karakter krijgt.



Onafhankelijke Variabele 4: *De eis van de Europese kiezer voor beleid op EU-niveau.*

Afhankelijke Variabele: *Gemeenschappelijk asielbeleid.*



Waarden per variabele van hypothese 3:

OV4= De eis van de Europese kiezer voor beleid op EU-niveau

↑ toename of ↓ afname

AV= Gemeenschappelijk asielbeleid

↑ toename of ↓ afname

Model in formulevorm:



Formulevorm voor het model:

ALS OV4 ↑ dan → AV ↑

OV4= De eis van de Europese kiezer voor beleid op EU-niveau

AV= Gemeenschappelijk asielbeleid

3.2.4 Hypothese 4: Het supranationaal ondernemerschap

HYPOTHESE 4: Het supranationaal ondernemerschap

Naarmate de EU-instituties (de Europese Commissie, het Europese Parlement en het Europees Hof van Justitie) belang hebben bij verdere integratie van het asielbeleid, dan dient de besluitvorming betreffende het beleid transparant en verantwoordelijk te verlopen. Dit bereikt men door de beleidsexpertise bij de Commissie te plaatsen, die meer supranationaal ondernemerschap zal tonen, naarmate ze meer belang heeft bij de verdere integratie van het asielbeleid. Verdere integratie draagt bij aan een gemeenschappelijker asielbeleid.



Onafhankelijke Variabele 5: Supranationaal ondernemerschap.

Afhankelijke Variabele: Gemeenschappelijk asielbeleid



Waarden per variabele van hypothese 4:

OV5 = *Supranationaal ondernemerschap.*

↑ toename of ↓ afname

AV = *Gemeenschappelijk asielbeleid*

↑ toename of ↓ afname

Model in formulevorm:



Formulevorm voor het model:

ALS OV5 ↑ dan → AV ↑

OV5 = *Supranationaal ondernemerschap*

AV = *Gemeenschappelijk asielbeleid*

3.3 *Het model*

Het theoretisch kader is niet bedoeld om een overzicht of een opsomming te geven van de bestaande theorieën, maar dient inhoudelijk antwoord te geven op de vragen die in dit onderzoek worden gesteld⁶¹. Het theoretisch kader geeft richting aan het onderzoek en wijst aan wat er onderzocht dient te worden en geeft aan wat er ook empirisch beantwoord moet worden⁶². Omdat een model een vereenvoudiging is van de werkelijkheid, zal in het model worden aangegeven wat de toetsende vragen van de hypothese zijn, wat er precies onderzocht moet worden en welke vragen er beantwoord dienen te worden.

Figuur 2: Met model



In het bovenstaande model staan niet de “meetbare” variabelen. In de formuleweergave van het model, is duidelijk zichtbaar hoe de onafhankelijke variabelen de afhankelijke variabelen van het gemeenschappelijk asielbeleid beïnvloeden. In het volgende hoofdstuk zal de operationalisering van het model te zien zijn. Hierbij zal gekeken worden in hoeverre de bovenstaande hypothesen tot uitdrukking komen in de verdere ontwikkeling naar een gemeenschappelijk asielbeleid. Tevens zal aangegeven worden hoe de afhankelijke variabelen worden gemeten. Hierbij blijft de afhankelijke variabele (het gemeenschappelijk asielbeleid) centraal staan.

⁶¹ Thiel, S. van.(2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*, blz. 45. Bussum: Coutinho

⁶² Thiel, S. van.(2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*, blz. 47. Bussum: Coutinho

Hoofdstuk 4: Operationalisering

In dit hoofdstuk worden de variabelen uit hoofdstuk 3 geoperationaliseerd. Dit betekent een overgang van de theorie naar het empirisch onderzoek. Allereerst wordt in paragraaf 4.1 de *methodologische verantwoording* gedaan, door uiteen te zetten welk type onderzoek, welke onderzoeksmethode en onderzoeksinstrumenten er gebruikt zijn. Hierin zal aangeven worden *wat* er onderzocht gaat worden en *hoe* de empirische gegevens zijn verzameld. Mijn streven is dat de gegevens die ik verzamel in dit onderzoek, een hoge mate van betrouwbaarheid hebben, dat het objectief en controleerbaar is. Ook is het van belang de gegevens zo duidelijk en inzichtelijk mogelijk weer te geven in tabellen en schema's. Vervolgens wordt er in paragraaf 4.2 de operationalisering van de afhankelijke en onafhankelijke variabelen uiteengezet.

4.1 Methodologische verantwoording

In deze paragraaf wordt er een beschrijving van de methode en werkwijze van het onderzoek gegeven. In de eerste subparagraaf wordt uiteengezet wat voor type onderzoek er wordt uitgevoerd. Vervolgens zal de onderzoeksmethode worden omschreven. Hierbij zal uitgebreid ingegaan worden hoe de afhankelijke en onafhankelijke variabelen gemeten worden. Hierin zal weergegeven worden hoe en welke data er verzameld is.

4.1.1 Type onderzoek

Dit onderzoek is een empirisch-analytisch onderzoek. Dit wil zeggen dat er door middel van theoretische kennis en verzamelde gegevens een zo objectief en meetbaar resultaat zal worden gerealiseerd. Dit zal zich niet eenvoudig laten onderzoeken, omdat de probleemstelling zich bevindt in een dynamische en complexe omgeving die aan verandering onderhevig is. Hierdoor is de bestuurlijke praktijk vrij moeilijk in een causaal model te passen. Toch zijn de gekozen variabelen in mijn onderzoek van dusdanige aard dat ze enigszins te meten zijn.

4.1.2 Descriptie van het empirisch materiaal

Het verzamelen van de onderzoeksgegevens voor dit empirisch onderzoek geschiedt op meerdere manieren. Er zijn twee typen te onderscheiden in dit onderzoek: de documentenanalyse en de enquête. Het empirisch materiaal voor dit onderzoek is afkomstig uit verschillende bronnen. De belangrijkste bron vormt het onderzoekmateriaal dat van het internet verzameld is: statistieken, grafieken, survey's en andere data-onderzoeken. Tevens zijn er verschillende documenten, publicaties en rapporten beschikbaar om de variabelen te meten. Bij het tellen van verordeningen en richtlijnen zal de data uitsluitend bestaan uit besluiten en publicaties die beschikbaar zijn gesteld door de EU-instituties.

Daarnaast wordt er gebruik gemaakt van officiële documenten betreffende de evaluatie van het Haags programma. Deze evaluatie wordt aangevuld met antwoorden op de enquête van de experts op het gebied van het Europese besluitvormingsproces. Hun inzichten betreffende de voortgang van de integratie van het asielbeleid zullen voornamelijk aanvullend zijn op de evaluatieresultaten. De input van de experts zal bestaan uit antwoorden op een korte enquête, waarbij de vraag wordt gesteld in hoeverre er vooruitgang is geboekt na de invoering van het Haags programma op de relevante beleidsgebieden. De meningen van deze experts zijn van belang om te zien of het resultaat van de evaluatie klopt met wat de experts zeggen. De geïnterviewde experts hebben kennis en werkervaring op het gebied van besluitvormingsprocedures binnen de EU en de integratie van het asielbeleid.

4.2 Operationalisering

4.2.1 Operationalisering van de afhankelijke variabele

In deze subparagraaf wordt de afhankelijke variabele gemeten: het gemeenschappelijk asielbeleid. Hoe ga ik de gemeenschappelijkheid van het asielbeleid binnen de EU meten?

Ten eerste moet ik inzicht krijgen in hoe het huidige asielbeleid zich verhoudt tot het asielbeleid ten tijde vóór de invoering van het Haags programma. De evaluatie van het Haags programma inclusief de aanvullende informatie uit de korte enquête en het tellen van aangenomen verordeningen en richtlijnen geven mij inzicht in hoeverre er vooruitgang is geboekt met de integratie van het asielbeleid. Loopt het wel of niet volgens schema en wat zijn de verklaringen hiervoor? In deze subparagraaf zal ik aangeven hoe ik dit gemeten heb en hoe het onderzoeksproces is verlopen. De verklaring(en) *waardoor* het komt dat er wel of geen verdere integratie van het asielbeleid heeft plaatsgevonden, geef ik door de recent genomen beslissingen binnen de EU af te zetten tegen de hypothesen die ik heb opgesteld. Deze zijn gebaseerd op de verklaringen die Simon Hix (2005) en Virginie Guiraudon (2004) hebben gegeven. Door de toetsing van de hypothesen kan ik uiteindelijk verklaren *waardoor* het komt dat het asielbeleid wel of niet gemeenschappelijk is. Om de hypothesen te toetsen heb ik eerst per onafhankelijke variabele een meting gedaan. In deze subparagraaf beschrijf ik hoe ik deze variabelen heb gemeten en hoe het onderzoek ernaar is verlopen.

Het onderzoek van de afhankelijke variabele heeft op drie manieren plaatsgevonden:

1. Documentenanalyse: de evaluatie van het Haags programma;
2. Enquête experts;
3. Het tellen van verordeningen en richtlijnen;

1. Documenten analyse: de evaluatie van het Haags programma

De evaluatie van het Haags programma heb ik gedaan op basis van een documentenanalyse aan de hand van de beschikbare documenten die er over de evaluatie van het Haags programma zijn uitgegeven door de EU-instituten, zoals mededelingen en ander officiële onderzoeksdocumenten. De documenten die ik heb gebruikt voor de evaluatie zijn:

- Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal comité en het comité van de regio's vrijheid, veiligheid en recht: een evaluatie van het Haags programma en het actieplan, sedert 2005⁶³;
- CEPS Working Document No. 313/April 2009;
- Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal comité en het comité van de regio's vrijheid, veiligheid en recht: verslag over de uitvoering van het Haags programma 2007 (actueel tot 2-7-2008);
- Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal comité en het comité van de regio's vrijheid, veiligheid en recht.

Het Haags programma is de opvolger van het programma van Tampere, dat op 15-16 oktober 1999 werd vastgesteld door de Europese Raad. Het Haags programma is een meerjarenprogramma, waarin prioriteiten voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zijn vastgesteld. In het kader van mijn onderzoek kan ik het Haags programma gebruiken ter evaluatie van de bereikte doelen. Immers het Haags programma heeft onder andere als doel een doeltreffende geharmoniseerde asielprocedure te ontwikkelen op basis van de waarden en de humanitaire traditie van de Unie en een gemeenschappelijk Europees asielstelsel⁶³. In het kader

⁶³ Europese Commissie.(2005). Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Het Haags Programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht /* COM/2005/0184 def.,

van mijn onderzoek, onderzoek ik of de doelen die vóór 2004 zijn gesteld over de periode vanaf november 2004 zijn gehaald en kan hiermee gesteld worden dat het beleid “eenduidig” en “gemeenschappelijk” is geworden? Ik kies voor een evaluatie over de periode na 2004, omdat na deze datum het Haags programma is aangenomen en ingevoerd. Het Haags programma is in november 2004 door de Europese Raad aangenomen en zet de doelstellingen uiteen voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht over de periode 2005-2010.

Doordat in de evaluatie van het Haags programma, niet altijd duidelijk was of er vooruitgang was geboekt of juist niet, heb ik het “scoreboard”⁶⁴ er steeds naast gelegd, om te bepalen wat er precies bereikt is. In het scoreboard staan ook voorstellen die niet zijn aangenomen. Op basis van deze twee gegevens heb ik kunnen bepalen of de verdere integratie van het beleid voortgang heeft geboekt.

2. Interview experts

Vervolgens is aan de experts op het relevante beleidsgebied gevraagd, wat zij vinden van de voortgang van de integratie van het asielbeleid binnen de EU. Hierbij heb ik de belangrijkste prioriteiten uit het Haags programma op een rijtje gezet en gevraagd of zij vinden of het Haags programma vooruitgang, stagnatie of juist achteruitgang toont op de relevante beleidsgebieden. Denken experts dat er sinds november 2004 meer of minder integratie heeft plaatsgevonden? Het onderzoek heb ik gedaan middels een korte enquête, waarbij ik eigenlijk één relevante vraag heb gesteld (zie bijlage II: Enquêtevraag experts): Is er over de periode 2005 t/m 2009 veel, een beetje of weinig vooruitgang geboekt bij de tien topprioriteiten van het Haags programma?

Het Haags programma kan in drie hoofd beleidsgebieden ingedeeld worden: vrijheid, veiligheid en recht. De 10 topprioriteiten van het Haagse programma zijn hierin verwerkt en komen allemaal terug in het Haags programma. Het *onderzoeksinstrumentarium* dat ik heb gebruikt voor dit onderzoek bestaat uit een korte enquête die ik per mail aan de experts heb toegezonden. Ik heb gekozen om het per e-mail te sturen, gezien het feit dat de experts in verschillende landen verblijven en het voor mij niet voor de hand ligt deze in persoon te spreken.

De keuze van de experts is gemaakt op basis van hun relevantie van hun kennis en kunde op het relevante beleidsterrein in het kader van het onderzoek. De volgende experts zijn benaderd:

- Dr. Maarten P. Vink, assistent-professor op de afdeling van politieke wetenschap van de universiteit van Maastricht;
- Dr. Simon Hix, Professor aan de “European and Comparative Politics Department of Government, London School of Economics and Political Science”
- Virginie Guiraudon, Professor in de Sociale en Politieke wetenschap aan de European University Institute, Florence;
- Dr. L.Schuster van de Department of Sociology, City University, Northampton Square, London.

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:NL:HTML> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

⁶⁴ European Commission.(2009). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Justice, freedom and security in europe since 2005: *an evaluation of The Hague programme and action plan - Follow-up of the implementation of legal instruments in the fields of justice, freedom and security at national level : implementation scoreboard {COM(2009) 263 final} {SEC(2009) 766 final} {SEC(2009) 767 final}*, <http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=496209:cs&lang=nl&list=498904:cs,496962:cs,497043:cs,496417:cs,496213:cs,496211:cs,496210:cs,496209:cs,496238:cs,496261:cs,&pos=8&page=1&nbl=4488&pgs=10&hwords=> (datum van raadpleging: 24 juli 2009)

3. Tellen van verordeningen en richtlijnen

De volgende methode om de voortgang van de integratie van het asielbeleid te onderzoeken, is door het aantal verordeningen en richtlijnen te tellen met betrekking tot het asielbeleid die zijn aangenomen vóór 2004 vanaf 1999 en na 2004 tot 2009. Verordeningen en richtlijnen zijn beide rechtsinstrumenten die verbinden, waarbij een verordening rechtstreeks werking heeft als nationaal recht en een richtlijn verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij is bestemd. Hierdoor kan er een vergelijking gemaakt worden met de periode voor het Haags programma en na het Haags programma. Hieruit kan geconcludeerd worden of er vooruitgang zit in de integratie van het asielbeleid en hiermee het gemeenschappelijk asielbeleid binnen de EU.

Ook hiervoor zal ik gebruik maken van documentanalyse als onderzoeksinstrument. De verschillende evaluaties, EU-mededelingen en publicaties zoals “*An evaluation of the Hague Programme and actionplan: Follow-up of the implementation of legal instruments in the fields of justice, freedom and security at national level Implementation Scoreboard*”, SEC(2009) 765 final”, betreffende de oude en nieuwe richtlijnen geven inzicht in het aantal aangenomen richtlijnen. De richtlijnen die worden gepresenteerd zijn door de Raad aangenomen voorstellen die door de Commissie zijn voorgesteld. Deze zal ik schematisch weergeven in een tabel, waarop een analyse toegepast kan worden.

4.2.2. Operationalisering van de onafhankelijke variabelen

De onafhankelijke variabelen staan in relatie met afhankelijke variabelen, immers er dient gekeken te worden hoe de afhankelijke variabelen worden beïnvloed door de onafhankelijke variabelen⁶⁵. In het mechanisme dat is weergegeven in een formule in paragraaf 3.3, is af te lezen hoe de verhoudingen liggen tussen de onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabele (het gemeenschappelijk asielbeleid).

Onafhankelijke Variabele 1: Georganiseerde criminaliteit.

Het zou voor de hand liggen om de variabele *georganiseerde criminaliteit* te meten aan de hand van statistieken die over de afgelopen jaren zijn bijgehouden inzake de georganiseerde criminaliteit. Het bleek niet mogelijk te zijn om cijfers over de (internationale) georganiseerde criminaliteit binnen en buiten de EU te verkrijgen. Dit komt doordat de georganiseerde criminaliteit een containerbegrip is en het betrekking heeft op een scala aan criminele activiteiten zoals fraude, wapen- en drugssmokkel, smokkel van radioactieve en nucleaire materialen, mensensmokkel, witwassen van geld en financiële criminaliteit⁶⁶. Hierdoor is het niet mogelijk gebleken betrouwbare en adequate empirische gegevens te vinden voor dit onderzoek.

Vervolgens heb ik gekeken of de georganiseerde criminaliteit op een andere manier gemeten kon worden. Door gefundeerde mededelingen en uitspraken te gebruiken over de georganiseerde criminaliteit, kon er vastgesteld worden dat er een stijging of daling te constateren is. Zo is er gebruik gemaakt van officiële mededelingen en uitspraken met betrekking tot de stijging in het aantal en vormen van de georganiseerde criminaliteit die tijdens de 18e zitting van de Commissie “Crime Prevention and Criminal Justice” van de “United Nations Office of Drugs and Crime” op 16 april 2009 in Wenen⁶⁷ zijn gedaan.

⁶⁵ Thiel, S. van.(2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*, blz. 36. Bussum: Coutinho

⁶⁶ Fight against organised crime, <http://www.euractiv.com/en/security/fight-organised-crime-archived/article-117526> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

⁶⁷ 18th Session of the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice: *The global crime threat – we must stop it*, <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/speeches/2009-16-04.html> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

Omdat dataonderzoeken van dit kaliber over meerdere jaren worden gehouden en het aannemelijk is dat de verwerking van deze onderzoeksresultaten ook enige tijd in beslag neemt, zijn daarom geen recente gegevens beschikbaar. De “*European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*” is een project van de Raad van Europa dat in 1996 is begonnen om statistische gegevens bij te houden zoals statistieken en cijfers van verschillende vormen van criminaliteit. Het laatste onderzoek dat is gepubliceerd beslaat de periode 2000-2003. Over de periode 2003-2007 zal medio 2009 een onderzoek gepubliceerd worden⁶⁸. Daardoor was tijdens mijn onderzoek geen recente onderzoekgegevens beschikbaar over de georganiseerde criminaliteit.

Onafhankelijke Variabele 2: Immigratie.

Deze onafhankelijke variabele wordt gemeten aan de hand van twee onafhankelijke cijfers. Ten eerste aan de hand van de immigratiecijfers die beschikbaar zijn van de 27-EU landen. Internationale immigratie speelt een belangrijke rol bij de meeste EU-landen. Het beleid wordt in samenhang met het asielbeleid ontwikkeld, daar ze beiden een poortwachterfunctie hebben. Daarom zal tevens het aantal asielaanvragen in de EU worden bekeken. Immigratie heeft betrekking op drie segmenten; migratie op nationaal niveau, immigratie van burgers van de 27-EU landen en immigratie van burgers buiten de 27-EU landen⁶⁹. Met “de burgers buiten 27-EU landen” worden ook het aantal asielzoekers bedoeld.

Beide cijfers zullen over een periode vóór en na 2004 worden bekeken. Vervolgens worden deze cijfers gebruikt om een trend waar te nemen; is er meer of minder immigratie vergeleken met voor het Haagse programma. In het mechanisme dat is weergegeven in een formule in paragraaf 3.3, is af te lezen hoe de verhoudingen liggen tussen de onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabele (het gemeenschappelijk asielbeleid). Meer immigratie betekent een gemeenschappelijker asielbeleid.

Cijfers over immigratie en asielaanvragen zijn te vinden in rapporten van Eurostat⁷⁰. Eurostat houdt de statistieken bij van de verschillende trends in immigratie en het asielaanvragen. Diverse grafieken⁷¹ en tabellen⁷² worden gebruikt om een toe- of afname te aan te tonen.

Uiteindelijk zal zo de immigratie binnen de EU gemeten worden, waarbij antwoord gegeven zal worden of er een toename of een afname is van het aantal immigranten.

Onafhankelijke Variabele 3: Besluitvormingsprocedure.

De besluitvormingsprocedure binnen de EU heeft enkele veranderingen gekend in de afgelopen jaren. Zo heeft het *Verdrag van Amsterdam* onder andere een (simpelere) besluitvorming binnen de Europese Unie geïntroduceerd: het stemmen met gekwalificeerde meerderheid⁷³ in plaats van de unanimiteitsregel. De veranderingen hadden ook betrekking op de enkele bevoegdheden op het gebied van het immigratie- en asielbeleid: door de verhuizing van het beleidskader van de

⁶⁸ European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics.(2009). <http://www.europeansourcebook.org/>, (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

⁶⁹ Herm, A.(2008). Eurostat, Statistics in focus 98/2008: *Recent migration trends: citizens of EU-27 MemberStates become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-098/EN/KS-SF-08-098-EN.PDF (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

⁷⁰ Herm, A.(2008). Eurostat, Statistics in focus 98/2008: *Recent migration trends: citizens of EU-27 MemberStates become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-098/EN/KS-SF-08-098-EN.PDF (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

⁷¹ Eurostat.(2007). *First asylum applications in EU 1986-2006*, http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/statistics/docs/asylum_update_1986_2006_en.pdf (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

⁷² Eurostat.(2008). *Asylum applications*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00021> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

⁷³ European Council.(2004). Decision 2004/927/EC of 22 December 2004 providing for certain areas covered by Title IV of Part Three of the EC Treaty to be governed by Art. 251 TEC, OJ L 396/45, 31.12.2004(a).

derde pijler naar de eerste pijler, kon men meer besluiten nemen op supranationaal niveau. Voor het onderzoek zal ik onder andere het verdrag van Amsterdam en bevindingen uit andere officiële stukken gebruiken om te onderzoeken of inderdaad een verandering heeft plaatsgevonden op het gebied van de besluitvormingsprocedure.

Onafhankelijke Variabele 4: De eis van de Europese kiezer voor beleid op EU-niveau.

De eis van de Europese kiezers met betrekking tot beleidsvorming op EU-niveau of nationaal niveau, komt tot uiting uit de onderzoeksresultaten die in de *special Eurobarometer 290*⁷⁴ voor de Europese Commissie is opgesteld. Eurobarometer verslagen zijn gebaseerd op diepgaande thema studies die worden uitgevoerd voor de verschillende diensten van de Europese Commissie of andere EU-instellingen⁷⁵.

In de Eurobarometer is aan de EU-burgers gevraagd op welke beleidsgebieden en onderwerpen ze meer besluitvorming willen zien. Tevens of er betreffende het beleidsgebied of onderwerp op nationaal of EU-niveau besluiten genomen moeten worden. Door het in een bepaald tijdsperspectief te zetten kan er een trend worden waargenomen.

Onafhankelijke Variabele 5: Supranationaal ondernemerschap.

De onafhankelijke variabele supranationaal ondernemerschap, wordt gemeten aan de hand van het aantal initiatieven dat de Commissie heeft genomen om verdere integratie van het asielbeleid te bevorderen. Hierbij dient men ervan uit te gaan dat alle EU-instituten belang hebben bij de integratie van het asielbeleid, omdat verdere integratie in essentie hun bestaansrecht is. Afhankelijk van het aantal genomen initiatieven vóór 2004 en na 2004, zal moeten blijken of het supranationale ondernemerschap is toegenomen of juist afgenomen.

Hiervoor zal ik voornamelijk gegevens gebruiken uit de mededelingen van de Commissie betreffende het Haags programma⁷⁶, waaruit recente initiatieven te vinden zijn en ook oude afgehandelde initiatieven. Hiermee kan er een meting worden gemaakt in hoeverre er meer of minder supranationaal ondernemerschap heeft plaatsgevonden.

⁷⁴ TNS Opinion & Social: Special Eurobarometer 290.(June 2008). *The role of the European Union in Justice, Freedom and Security policy areas Report Publication*. Survey requested by the European Parliament, Brussels, June 2008, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_290_en.pdf (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

⁷⁵ TNS Opinion & Social: Special Eurobarometer 290.(June 2008). *The role of the European Union in Justice, Freedom and Security policy areas Report Publication*. Survey requested by the European Parliament, Brussels, June 2008, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_290_en.pdf (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

⁷⁶ Eerste kamer.(2008). Europese berichtgeving.*Mededeling met het verslag over de uitvoering van het Haags programma - 2005, 2006, 2007 en 2008*,<http://europapoort.eerstekamer.nl/9345000/1f/j9vvy6i0ydh7th/vhbzewzgk5uc>. (datum van raadpleging: 17 juli 2009).

Hoofdstuk 5: Het onderzoek

Dit hoofdstuk bestaat uit het onderzoek naar de empirische gegevens en de analyse hiervan. Het is van belang dat er van te voren goed wordt aangegeven welke gegevens er geanalyseerd zullen worden. Na de eerste presentatie van al het empirische materiaal, dient er een gedegen analyse plaats te vinden van deze gegevens. Alleen die gegevens die bijdragen aan het doel van het onderzoek, zullen nader worden bekeken en geanalyseerd. Zo kan de analyse van de data op twee manieren worden gedaan: theoriegestuurde analyse en datagestuurde analyse⁷⁷. De theoriegestuurde analyse is gericht op het toetsen van voorafgestelde hypothesen. Bij de datagestuurde analyse wordt er juist gezocht naar verbanden en patronen. Omdat dit een deductief onderzoek is, zal de analyse een theoriegestuurde zijn.

Onderzoek en analyse van de afhankelijke variabele: het gemeenschappelijk asielbeleid:

Er wordt eerst een onderzoek gedaan naar de gemeenschappelijkheid van het asielbeleid. De gegevens die in dit hoofdstuk uit het onderzoek komen, zijn op drie manieren verkregen;

- *Documentenanalyse: de evaluatie van het Haags programma;*
- *Interview van de experts;*
- *Het tellen van verordeningen en richtlijnen.*

De analyse van deze drie zal uiteindelijk antwoord geven op de vraag in hoeverre het asielbeleid is geïntegreerd: is er wel of geen gemeenschappelijk asielbeleid?

Documentenanalyse: een evaluatie van het Haags programma:

De evaluatie van het Haags programma is een documentenanalyse. Hierbij zullen de evaluatiegegevens uit de officiële evaluatiedocumenten worden vertaald naar de mate van integratie van het beleid. Deze gegevens worden schematisch in een tabel inzichtelijk gemaakt en worden ook verder geïnterpreteerd in waarden zoals: veel vooruitgang, weinig vooruitgang of geen vooruitgang.

Interview van de experts:

Het interview van de experts is doormiddel van een enquête gedaan. De antwoorden die verkregen zijn van de experts zullen vertaald en geïnterpreteerd worden op een zodanige manier, dat er een goede inschatting gemaakt kan worden van de voortgang van de integratie van het asielbeleid: veel vooruitgang, weinig vooruitgang of geen vooruitgang.

Het tellen van verordeningen en richtlijnen:

Het tellen van verordeningen en richtlijnen geeft uiteindelijk numerieke datagegevens. Vervolgens zullen de gegevens verdeeld worden in een periode vóór en na het Haagse programma. Hieruit zal dan een vergelijking gemaakt worden die in een tabel wordt weergegeven. Hieruit zal dan blijken in hoeverre er meer of minder richtlijnen zijn aangenomen om de mate van integratie van het beleid aan te tonen.

Daarna zullen de onderzoeksgegevens van de onafhankelijke variabelen worden geanalyseerd, met als doel om de hypothesen te toetsen. De toetsing van de hypothesen zal uiteindelijk antwoord geven op waardoor er veel of weinig integratie van het asielbeleid binnen de EU heeft plaatsgevonden.

Onderzoek en analyse van de onafhankelijke variabelen:

Zo heb ik in hoofdstuk 3 de waarden gedefinieerd van de onafhankelijke variabelen, die bij de toetsing van de hypothesen uiteindelijk een verklaring zullen geven op de mate van integratie. Nadat de variabelen *meetbaar* zijn gemaakt, zullen deze geanalyseerd worden en de hypothesen getoetst worden. De metingen zijn uit te drukken in waarde-eenheden. De gegevens zullen in een tijds-perspectief gezet worden, waardoor er een toename of afname gemeten zal worden. Bij de analyse zullen de waarde-eenheden (empirische gegevens) ingevuld worden in de bijbehorende formule. In de

⁷⁷ Thiel, S. van.(2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*, blz.134. Bussum: Coutinho

formule staat de verhouding van de onafhankelijke variabele ten opzichte van de afhankelijke variabele.

5.1 Afhankelijke variabele

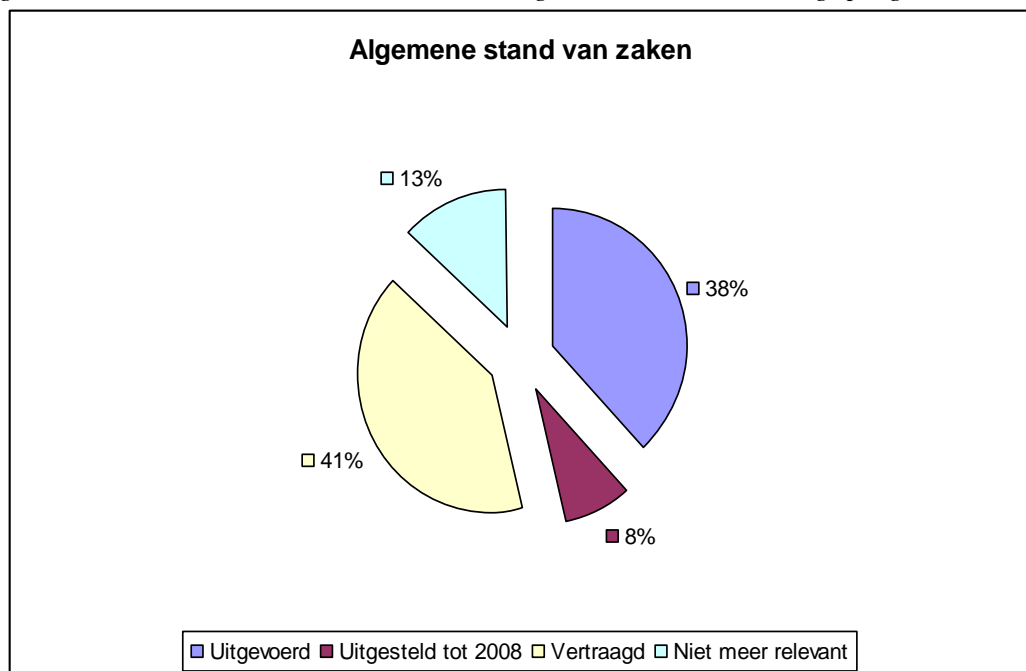
5.1.1 Documentenanalyse: De evaluatie van het Haags programma

Het onderzoek:

Het Haags programma kan in drie hoofd beleidsgebieden ingedeeld worden: vrijheid, veiligheid en recht. Daaronder vallen weer diverse beleidsgebieden, zoals het asielbeleid. Per beleidsgebied wordt in tabel 3: “stand van zaken per beleidsgebied en de voortgang 2007 tot en met 2 juli 2008” omschreven welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan. Daarnaast geef ik mijn eigen interpretatie of er veel voortgang is geboekt, een beetje voortgang is geboekt of geen voortgang is geboekt. Hierbij zal ik kort de antwoorden motiveren en aangeven wat er uit de analyse is gekomen van de evaluatie van het Haags programma.

- **Maatregelen in het Haags programma die voor 2007 gepland waren**⁷⁸:

Tabel 2: Algemene stand van zaken institutionele maatregelen 2007 van het Haags programma.



Bron: Europese Commissie.(2008).⁷⁹

⁷⁸ Europese Commissie.(2008). Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal comité en het comité van de regio's vrijheid, veiligheid en justitie: verslag over de uitvoering van het Haags programma 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:NL:DOC> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

⁷⁹ Europese Commissie.(2008). Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal comité en het comité van de regio's vrijheid, veiligheid en justitie: verslag over de uitvoering van het Haags programma 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:NL:DOC> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

- Stand van zaken per beleidsgebied⁸⁰:

Tabel 3: stand van zaken per beleidsgebied en de voortgang 2007 tot en met 2 juli 2008

1. Algemene beleidslijnen

1.1 Europees Hof van Justitie:

- Aannname van een nieuwe procedure per 1 maart 2008 door het Europees Hof van Justitie waardoor prejudiciële uitspraken veel sneller aangenomen kunnen worden.

+ veel voortgang is geboekt

1.2 Europese drugsstrategie:

- Op 10 december 2007: goedkeuring van het verslag over het voortgangsverslag 2007 betreft de tenuitvoerlegging van het EU-drugsactieplan (2005-2008) goedgekeurd.
- **Het uitbrengen van het verslag over de uitvoering en werking van het kaderbesluit betreffende drugshandel, heeft enige vertraging opgelopen.**

+/- een beetje voortgang is geboekt

2. Versterking van de vrijheid

2.1 Het burgerschap van de Unie:

- Op 5 december 2007 is aangenomen: Effectieve consulaire bescherming in derde landen.

+ veel voortgang is geboekt

2.2 Asiel-, migratie- en grenzenbeleid – Gemeenschappelijke analyse van alle aspecten van migratieverschijnselen:

- “Op 10 augustus 2007 heeft de Commissie het voorstel betreffende het opzetten van een Europees migratienetwerk ingediend en vervolgens heeft de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 6 december 2007 een akkoord bereikt over een algemene aanpak voor een ontwerpbesluit betreffende het opzetten van een Europees migratienetwerk”.

+ veel voortgang is geboekt

2.3 Gemeenschappelijk Europees asielstelsel:

- Publicatie van een evaluatie verricht betreffende de omzetting en tenuitvoerlegging van de rechtsinstrumenten van de eerste fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel.: evaluatieverslag van het Dublinstelsel en de richtlijn betreffende de opvangvoorwaarden;
- Publicatie groenboek betreffende 2^{de} fase;
- Voorstel tot wijziging van de richtlijn betreffende langdurig ingezetenen ingediend: COM(2007) 298 definitief.

+ veel voortgang is geboekt

⁸⁰ Europese Commissie.(2008). Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal comité en het comité van de regio's vrijheid, veiligheid en justitie: verslag over de uitvoering van het Haags programma 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:NL:DOC> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

2.4 Legale migratie:

- Een mededeling betreft een circulaire migratie en mobiliteitspartnerschappen tussen de Europese Unie en derde landen;
- Twee belangrijke voorstellen:
“ 1. Een richtlijn van de Raad betreffende de voorwaarden voor toegang en verblijf van onderdanen van derde landen met het oog op een hooggekwalificeerde baan (COM(2007) 637 definitief).
2. Een voorstel voor een richtlijn van de Raad betreffende een aanvraagprocedure voor een vergunning voor onderdanen van derde landen om op het grondgebied van een lidstaat te wonen en te werken en betreffende een gemeenschappelijke reeks rechten voor onderdanen van een derde land die wettelijk in een lidstaat verblijven (COM(2007) 638 definitief, Brussel, 23.10.2007).”

+ veel voortgang is geboekt

2.5 Integratie van onderdanen van derde landen:

- De ontwikkeling van een website over integratie is uitgesteld.

- geen voortgang geboekt

2.6 Bestrijding van illegale immigratie:

- Indienen van een voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van sancties voor werkgevers van illegaal verblijvende onderdanen van derde landen: COM(2007) 249 definitief;
- Grotere betrokkenheid van FRONTEX⁸¹;
- Zes overnameovereenkomsten met Oekraïne, Moldavië, Servië, de Voormalige Joegoslavische Republiek Macedonië, Bosnië en Herzegovina en Montenegro.

+ veel voortgang is geboekt

2.7 Grensbeheer:

- De evaluaties van het Schengeninformatiesysteem;
- het opheffen van controles aan de land- en zee grenzen met en tussen de nieuwe lidstaten;
- de oprichting van snelle grens-interventieteams;
- Een uniform model voor verblijfstitels voor onderdanen van derde landen.

+ veel voortgang is geboekt

2.8 Visumbeleid:

- Een visum-versoepelingsovereenkomst met Rusland
- Er is enige vooruitgang geboekt met derde landen (Australië, Canada), maar er blijven andere derde landen waar nog niet visumvrij gereisd kan worden. Visumvrij reizen voor burgers van alle lidstaten nog niet bereikt

+/- een beetje voortgang is geboekt

⁸¹ Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buiten grenzen van de lidstaten van de Europese Unie, is de Europese Unie agentschap voor de beveiliging van de buitengrenzen.

3 Versterking van de veiligheid

3.1 Uitwisseling van informatie tussen wetshandhavingautoriteiten en rechterlijke instanties:

- Juni 2007: politiek akkoord bereikt betreffende de meeste niet-Schengenbepalingen van de derde pijler uit het Verdrag van Prüm te integreren in de institutionele mechanismen van de EU.
- Er wordt sinds 2006 nog gewerkt aan de totstandbrenging van een koppelingen verschillende informatiesysteem.

+/- een beetje voortgang is geboekt

3.2 Terrorisme:

- Op alle vier de gebieden (preventie, bescherming, vervolging en reactie) is voortgang geboekt, waarbij de bestrijding van terrorisme de meeste aandacht heeft gekregen:
 1. De oprichting van een Europees Rechtshandavings-netwerk (LEN)⁸²;
 2. Er wordt een voorstel voorbereid met betrekking tot een uitgebreid beleidspakket voor CBRN⁸³.
 3. goedkeuring op 6 november 2007 van een uitgebreid terrorismebestrijdingspakket.

+ veel voortgang is geboekt

3.3 Preventie en bestrijding van Georganiseerde criminaliteit:

- Gebrek aan vooruitgang, wegens het niet langer haalbaar achten of aanmerken als maatregelen die beter op het niveau van de lidstaten kunnen worden ontwikkeld van verschillende maatregelen, zoals wetshandhaving op basis van inlichtingen over criminaliteit, de aanbevelingen voor een standaardmethode voor "crime proofing" (toetsing van de criminaliteitsbestendigheid), en de aanbeveling en/of het voorstel ter verbetering van de transparantie van juridische entiteiten teneinde de kwetsbaarheid voor penetratie door de georganiseerde criminaliteit te doen afnemen.

- geen voortgang geboekt

3.4 Politie- en douanesamenwerking:

- "onvoldoende vooruitgang geboekt. Na zorgvuldige overweging heeft de Commissie geconcludeerd dat sommige maatregelen niet langer haalbaar zijn (de mededeling betreft de bestrijding van de illegale grensoverschrijdende handel in goederen waarop verboden of beperkingen van toepassing zijn) of door andere maatregelen achterhaald zijn (dit is het geval met het voorstel voor een richtlijn inzake de verbetering van de veiligheid van het vervoer en een toegenomen beveiliging door de totstandbrenging van een ruimte van politieke en justitiële samenwerking met betrekking tot de trans-Europese vervoersnetwerken, dat wordt aangepakt met het initiatief dat hieronder in punt 58 wordt besproken). Andere maatregelen zijn uitgesteld."

- geen voortgang geboekt

⁸² LEN = Law Enforcement Network

⁸³ CBRN is een acroniem voor chemische, biologische, radiologisch en nucleair

3.5 Beheersing van crises binnen de Europese Unie:

- “Het wetgevingsvoorstel van de Commissie over het opzetten van een waarschuwings- en informatienetwerk op het gebied van kritieke infrastructuur (CIWIN⁸⁴), dat aanvankelijk voor 2005 was gepland, heeft vertraging opgelopen.”

- geen voortgang geboekt

4 Versterking van de rechtsbedeling

4.1 Het opbouwen van wederzijds vertrouwen:

- Oprichting van het Europees opleidingsnetwerk voor justitiële autoriteiten in 2006;
- Mededeling aangenomen op 4 februari 2008 betreft de oprichting van een forum voor de bespreking van het justitiële beleid en de justitiële praktijk in de EU.

+ veel voortgang is geboekt

4.2 Justitiële samenwerking in strafzaken:

- Op 19 maart 2008 is het voorstel aangenomen betreffende een richtlijn die de grensoverschrijdende handhaving van verkeersovertredingen;
- Omdat de lidstaten geen overeenstemming hebben kunnen bereiken betreft het Verdrag van de Raad van Europa over het witwassen van geld en terrorismefinanciering (Verdrag van Warschau) is er sprake van uitstel.

+/- een beetje voortgang is geboekt

4.3 Justitiële samenwerking in burger zaken:

- Op 11 juli 2007 is de verordening betreffende het recht dat van toepassing is op niet-contractuele verbintenissen aangenomen;
- In juni 2008 is er een akkoord bereikt betreffende de richtlijn dat bepaalde aspecten van bemiddeling - mediation in burgerlijke en handelszaken wordt opgenomen.

+ veel voortgang is geboekt

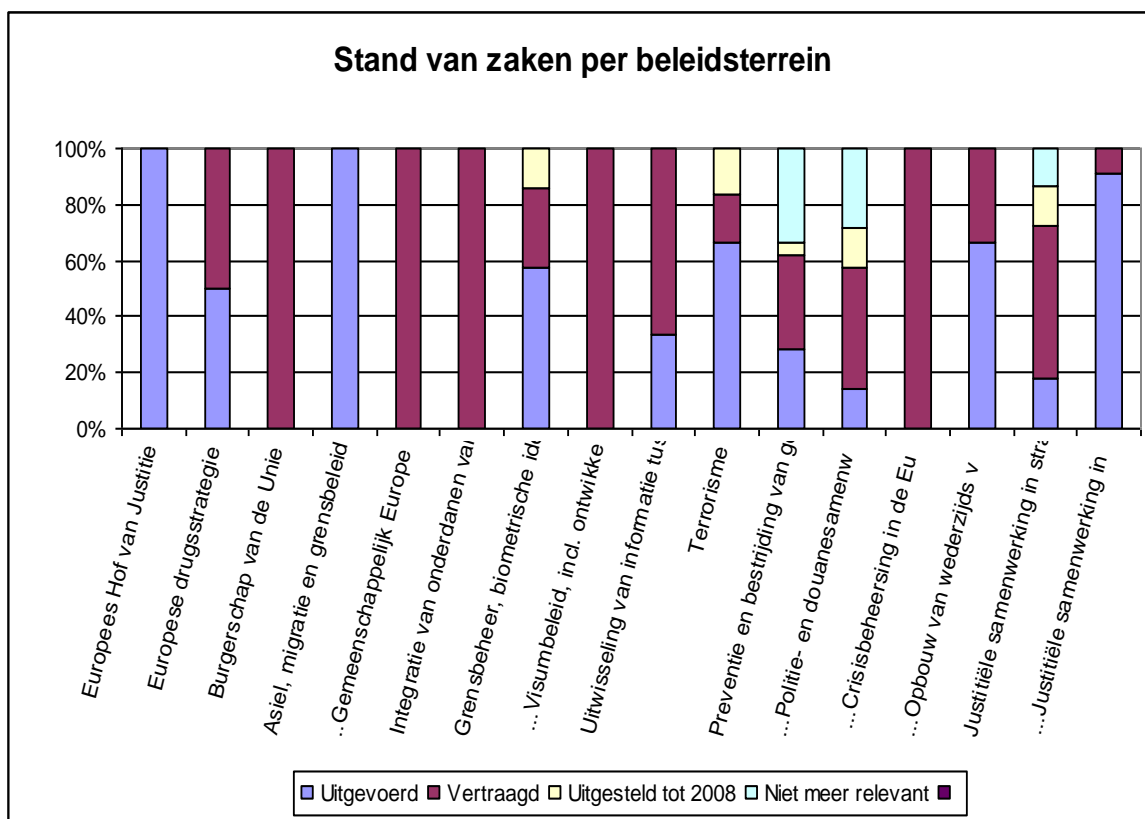
Bron: Europese Commissie.(2009)⁸⁵

De bovenstaande ontwikkelingen geven aan of er veel vooruitgang, een beetje vooruitgang of helemaal geen vooruitgang is geboekt. Wanneer we dat in een overzicht zetten, volgt daar tabel 4 uit: Deze tabel geeft de bovenstaande gegevens schematisch weer betreft de stand van zaken per beleidsgebied tot 2 juli 2008 van het Haags programma.

⁸⁴ Critical Infrastructure Warning Information Network

⁸⁵ Europese Commissie.(2009). Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal comité en het comité van de regio's vrijheid, veiligheid en justitie: verslag over de uitvoering van het Haags programma 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:NL:DOC> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

Tabel 4: Stand van zaken van het Haags programma per beleidsgebied vanaf 2007 tot en met 2 juli 2008.



Bron: Europese Commissie.(2009)⁸⁶

Analyse documentenonderzoek:

Uit de onderzoekgegevens van tabel 2 (algemene stand van zaken institutionele maatregelen 2007 van het Haags programma) blijkt:

- Betreft de uitgevoerde maatregelen:

Over het jaar 2007 zijn er minder resultaten geboekt dan in 2006: 38% van de maatregelen is in 2007 uitgevoerd tegenover 53% in 2006.

- Betreft de vertraging in de maatregelen:

Over het jaar 2007 heeft 41% van de maatregelen vertraging opgelopen ten opzichte van 27% in 2006.

- Betreft de stand van zaken per beleidsgebied:

Uit tabel 3 en 4 waarin de stand van zaken per beleidsgebied tot en met 2 juli 2008 van het Haags programma staat vermeld, is te constateren dat er over het algemeen gemiddeld tot weinig vooruitgang wordt geboekt op de specifieke beleidsgebieden. Er zijn overigens wel enkele beleidsgebieden zoals het asielbeleid waar veel vooruitgang is geboekt.

⁸⁶ Europese Commissie.(2009). Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal comité en het comité van de regio's vrijheid, veiligheid en justitie: verslag over de uitvoering van het Haags programma 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:NL:DOC> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

Conclusie:

Al met al is over het algemeen enige vooruitgang geboekt in het Haags programma, waarbij het merendeel van de voorgestelde maatregelen uiteindelijk zijn aangenomen. Dat de vooruitgang over het algemeen ongelijkmatig verloopt, kan volgens het verslag over de uitvoering van het Haags programma 2007⁸⁷ worden verklaard door:

- een betrekkelijk jong acquis,
- de ontoereikende rol van het Europees Parlement op sommige beleidsterreinen,
- de beperkte rechtsmacht van het Europees Hof van Justitie en de beperkte bevoegdheid van de Commissie om inbreukprocedures in te leiden, alsmede het feit dat op verschillende gebieden de besluitvorming met eenparigheid van stemmen moet verlopen. Een inbreukprocedure wordt ingeleid wanneer een Europese lidstaat de vereiste minimumnormen niet haalt. De Europese Commissie heeft dan de mogelijkheid om een zogeheten inbreukprocedure te starten en is erop gericht de problemen op een zo snel mogelijk op te lossen. Allereerst wordt de betrokken lidstaat enkele malen gemaand om zijn verplichtingen na te komen. Wanneer dit niet leidt tot resultaat, dan belandt de zaak uiteindelijk bij het Europees Hof van Justitie in Luxemburg⁸⁸.

Een aanvullende verklaring uit dezelfde evaluatie over het ongelijk lopen van de voortgang, zegt het volgende⁸⁹: Zo bestaat er de kloof tussen de eerste en derde pijler. Er bestaan nog steeds spanningen binnen het beleidskader van vrijheid, veiligheid en recht, die betrekking hebben op de scheiding tussen de eerste pijler en de derde pijler van de EU. Er ontstaan hierdoor verschillende institutionele besluitvormingsprocedures, waardoor er veel juridische complexiteit ontstaat. Terwijl het stemmen op basis van gekwalificeerde meerderheid en medebeslissing nu toegepast wordt op het merendeel van het beleidsgebied dat valt binnen het toepassingsgebied van de eerste pijler, was er tot 2004 alleen de stemming op basis unanimitéit en de raadplegingsprocedure mogelijk. Nu blijkt dat het stemmen op basis van unanimitéit nog steeds de regel is voor andere domeinen binnen vrijheid, veiligheid en recht.

5.1.2 Interview experts

Het onderzoek:

Aan de volgende experts is hun inschatting gevraagd over de mate van vooruitgang van het Haags programma:

- *Dr. Maarten P. Vink*, assistent-professor op de afdeling van politieke wetenschap van de universiteit van Maastricht;
- *Dr. Simon Hix*, Professor aan de European and Comparative Politics Department of Government, London School of Economics and Political Science
- *Virginie Guiraudon*, Professor in de Sociale en Politieke wetenschap aan de European University Institute, Florence;
- *Dr. L.Schuster* van de Department of Sociology, City University, Northampton Square, London.

⁸⁷ Europese Commissie.(2008). Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal comité en het comité van de regio's vrijheid, veiligheid en justitie: verslag over de uitvoering van het Haags programma 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:NL:DOC> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

⁸⁸ Ministerie van Volksverhuizing, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.(2009). *Wat is een inbreukprocedure*, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=7802#a7> (datum van raadpleging: 27 juli 2009).

⁸⁹ Europese Commissie.(2009). Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal comité en het comité van de regio's vrijheid, veiligheid en recht: een evaluatie van het Haags Programma en het actieplan, sedert 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:NL:DOC> (datum van raadpleging: 12 juli 2009).

Aan hen is de vraag gesteld (zie bijlage II: Enquêtevraag experts): “*Is er over de periode 2005 t/m 2009 veel, een beetje of weinig vooruitgang geboekt bij de tien topprioriteiten van het Haags programma?*”

De uitkomsten:

In totaal zijn er twee reacties binnengekomen, zie bijlage III: enquête uitkomsten.

Dr. Simon Hix en Dr. Virginie Guiraudon hebben niet gereageerd op diverse verzoeken per mail.

Analyse en conclusie van het interview:

De input van de experts in dit onderzoek was minimaal.

Dr. Maarten P. Vink verwees mij door naar de documenten van CEPS, Centre for European Policy Studies. Hier zijn verschillende documenten te vinden met betrekking tot het onderzoeksonderwerp. Tevens verwees dr. Maarten P. Vink naar de documenten van de Europese Commissie waarin de vooruitgang van het Haags programma is geëvalueerd.

De enige reactie die enigszins ingaat op de integratie van het asielbeleid binnen de EU is het antwoord van dr. L.Schuster. Zij bevestigt wat ook in de documentenanalyse is vastgesteld: er is vooruitgang geboekt voor wat betreft de integratie van het asielbeleid binnen de EU. Tevens geeft ze aan dat met de toename van de integratie, het asielbeleid ook strenger is geworden (minder mensen worden beschermd). Ook geeft ze aan dat de richtlijnen voor minimumnormen er wel zijn gekomen, maar dat lidstaten die een “hogere” standaard hadden (dus betere bescherming voor asielzoekers), deze nu noodgedwongen naar beneden hebben moeten bijstellen. Ook verbeteringen in andere lidstaten waren minimaal.

5.1.3 Tellen van verordeningen en richtlijnen

Het onderzoek:

Zo kan men het aantal verordeningen en richtlijnen die zijn aangenomen vóór het Haags programma en de verordeningen en richtlijnen na het Haags programma met betrekking tot het asielbeleid tellen en schematisch weergegeven. Ook hier wordt het Haags programma als uitgangspunt gebruikt. Wat is er precies besloten, hoe vaak en wanneer?

Tabel 5: EU-verordeningen en richtlijnen asielbeleid vóór en na het Haags programma, 1999 - 2008.

datum	Omschrijving verordening/richtlijnen vóór het Haags programma	nr.
1999-05-26	Verordening betreffende de instelling van Eurodac voor de vergelijking van vingerafdrukken van asielzoekers en bepaalde andere onderdanen van een derde land ten behoeve van de uitvoering van de Overeenkomst van Dublin	1
2000-05-24	Richtlijn tijdelijke bescherming Ontheemden	2
2001-04-03	Richtlijn minimumnormen opvang asielzoekers	3
2000-09-20	Richtlijn minimumnormen toekenning vluchtelingenstatus	4
2001-11-26	Verordening tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend	5
2001-09-12	Richtlijn betreffende minimumnormen voor de erkenning en status van derdelanders en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven	6
2001-11-21	Verordening met uitvoeringsbepalingen voor de toepassing van Eurodac-verordening	7

2003-01-24	Verordening tot vaststelling van criteria voor het als veilig aanmerken van derde staten met het oog op de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land in een lidstaat wordt ingediend, en tot vaststelling van een lijst van veilige derde staten in Europa (initiatief Oostenrijk)	8
datum	Omschrijving verordening/richtlijnen na het Haags programma	nr.
2005-09-06	Richtlijn over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven	1

Bron: Eerste kamer. (2008).⁹⁰

Analyse en conclusie van het de telling:

De resultaten van de telling van het aantal verordeningen en richtlijnen met betrekking tot het asielbeleid van vóór het Haags programma (1999 tot en met 5 november 2004) en na het Haags programma (5 november 2004 tot en met 2008) resulteerde in de volgende constatering:

Het aantal richtlijnen en verordeningen vóór het Haags programma:	8
Het aantal richtlijnen en verordeningen na het Haags programma:	1

Er kan geconcludeerd worden dat er na het Haags programma minder verordeningen en richtlijnen zijn aangenomen met betrekking tot het asielbeleid. Dit betekent dat de integratie van het asielbeleid op het gebied van het aantal richtlijnen en verordeningen na het Haags programma er niet op vooruit is gegaan.

5.1.4 Conclusie van het onderzoek en analyse van de afhankelijke variabele

In de voorgaande subparagrafen is er onderzoek gedaan naar de gemeenschappelijkheid van het asielbeleid. Uit het onderzoek en de analyse van de afhankelijke variabele is gebleken dat het asielbeleid niet gemeenschappelijk en eenduidig is.

Zo blijkt dat het Haags programma op bepaalde beleidsgebieden wel enige vooruitgang heeft geboekt, maar op ander beleidsgebieden juist weinig of soms helemaal geen. Wat betreft het asielbeleid is er wel vooruitgang geboekt, maar ontoereikend om het gemeenschappelijk te noemen. Zo zijn er voorstellen gedaan om bestaande richtlijnen te wijzigen betreffende langdurig ingezetenen, is er een publicatie van een evaluatie verricht betreffende de omzetting en tenuitvoerlegging van de rechtsinstrumenten van de eerste fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, een evaluatieverslag van het Dublinstelsel uitgebracht en was er de publicatie van het groenboek betreffende 2^{de} fase. Dit is wel vooruitgang met betrekking tot het Haags programma, maar het maakt het asielbeleid niet gemeenschappelijk.

Ook de experts geven aan dat het asielbeleid enige vooruitgang heeft geboekt met betrekking tot de integratie binnen de EU, maar er is daarom nog geen sprake van een gemeenschappelijk asielbeleid. Er zijn diverse rechtsinstrumenten aangenomen die een communautair karakter hebben, maar opvallend is

⁹⁰ Eerste kamer.(2008). Europese berichtgeving, *mededeling met het verslag over de uitvoering van het Haags programma - 2005, 2006, 2007 en 2008*, <http://europapoort.eerstekamer.nl/9345000/1f/j9vvygy6i0ydh7th/vhbzewzkg5uc>. (datum van raadpleging: 17 juli 2009).

dat deze juist ook een intergouvernementeel karakter hebben. Al met al is er nog geen sprake van een gemeenschappelijk asielbeleid.

Tevens is er geen sprake van een gemeenschappelijk asielbeleid, wanneer we kijken naar het aantal verordeningen en richtlijnen met betrekking tot het asielbeleid binnen de EU. Er zijn niet veel verordeningen en richtlijnen aangenomen met betrekking tot het asielbeleid na de invoering van het Haags programma. Zo blijken er *vóór* het Haags programma meer verordeningen en richtlijnen zijn aangenomen dan *na* het Haags programma. Hierdoor is de integratie en dus de gemeenschappelijkheid van het asielbeleid niet toegenomen en is er nog geen gemeenschappelijk asielbeleid.

5.2 De onafhankelijke variabelen

5.2.1 Onafhankelijke variabele 1: Georganiseerde criminaliteit:

Het onderzoek:

Er bleken geen betrouwbare en adequate gegevens beschikbaar te zijn om deze variabele te meten (lees paragraaf 4.2.2). Wel zijn er officiële mededelingen gedaan met betrekking tot de stijging in het aantal en vormen van de georganiseerde criminaliteit. Tijdens de 18e zitting van de Commissie “Crime Prevention and Criminal Justice” van de “United Nations Office of Drugs and Crime” op 16 april 2009 in Wenen⁹¹ zijn de volgende mededelingen gedaan met betrekking tot de georganiseerde criminaliteit.

“...Yet, in the past quarter century, the nature of crime has changed. It has become organized and transnational; it has reached macro-economic dimensions; it has turned into a global business operating in collusion with legitimate activity. It has become more than localized violence - it has turned into a widespread threat to the security of cities, states, even entire regions.

The response has been robust, but not effective. Security forces, armed with war-grade weapons, are patrolling cities and fighting gangs. Armies are being mobilized to fight drug traffickers. Navies are chasing pirates and smugglers. Jet fighters and satellites are being deployed to stop drug trafficking. The UN Security Council has dealt with the issue of national security threatened by organized crime in a number of countries. Around the world organized crime has changed strategic doctrines and threat assessments. It is causing alarm among citizens, politicians and media alike.

Why has organized crime reached such magnitude, the world over? Is it the result of post-communist transition, and a realignment of the world order? Is it due to globalization, the opening up of borders, the ease of travel and communication, the growing economic integration? Or is it because development has not taken root in so many regions, where mass poverty and large-scale unemployment have deepened vulnerability to crime? Perhaps it is because of all of the above, with different root causes in different countries. For sure, in the firmament of our society the stars are now lined up in an adverse constellation that causes anxiety, even fear.”

Bron: UNODC.(2009).⁹²

Analyse en conclusie:

Ondanks dat er geen betrouwbare en adequate cijfers beschikbaar zijn om deze variabele te meten, zijn er wel officiële mededelingen gedaan met betrekking tot de stijging van aantal en vormen van de georganiseerde criminaliteit. Deze officiële mededelingen zijn recentelijk op 16 april 2009 in Wenen

⁹¹ 18th Session of the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice: *The global crime threat – we must stop it*, <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/speeches/2009-16-04.html> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

⁹² 18th Session of the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice: *The global crime threat – we must stop it*, <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/speeches/2009-16-04.html> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

gedaan, tijdens de 18e zitting van de Commissie “Crime Prevention and Criminal Justice” van de “United Nations Office of Drugs and Crime”⁹³.

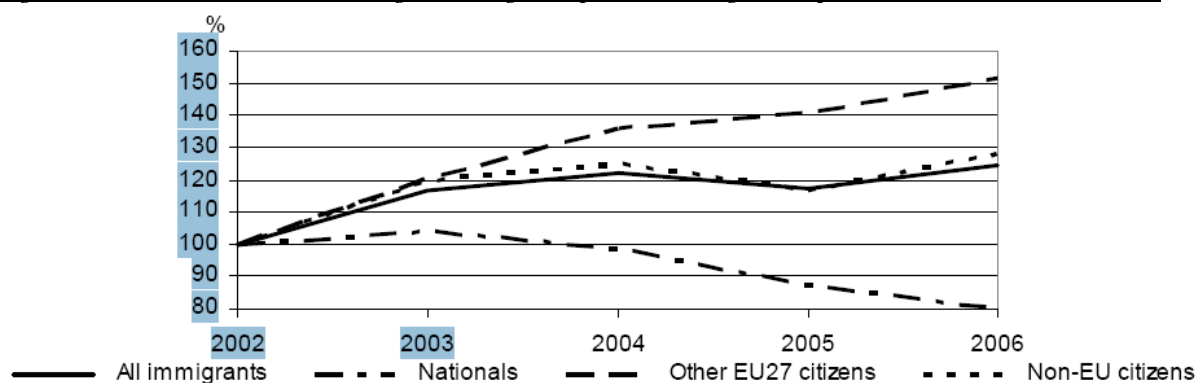
Conclusie:

Er kan geconcludeerd worden dat er een stijging is van de georganiseerde criminaliteit in de afgelopen jaren.

5.2.2 Onafhankelijke variabele 2: Immigratie

Immigratie heeft betrekking op drie segmenten; migratie op nationaal niveau, immigratie van burgers van de 27-EU landen en immigratie van burgers buiten de 27-EU landen⁹⁴. Het segment “immigratie van burgers buiten de 27-EU landen” heeft ook betrekking op het aantal asielzoekers. Asielzoekers die toestemming krijgen om binnen de EU te verblijven, vallen dus ook onder de noemer “burgers buiten de 27-EU landen”.

Figuur 3: De relatieve verandering in immigratie per staatsburgerschap binnen de 27-EU-lidstaten.



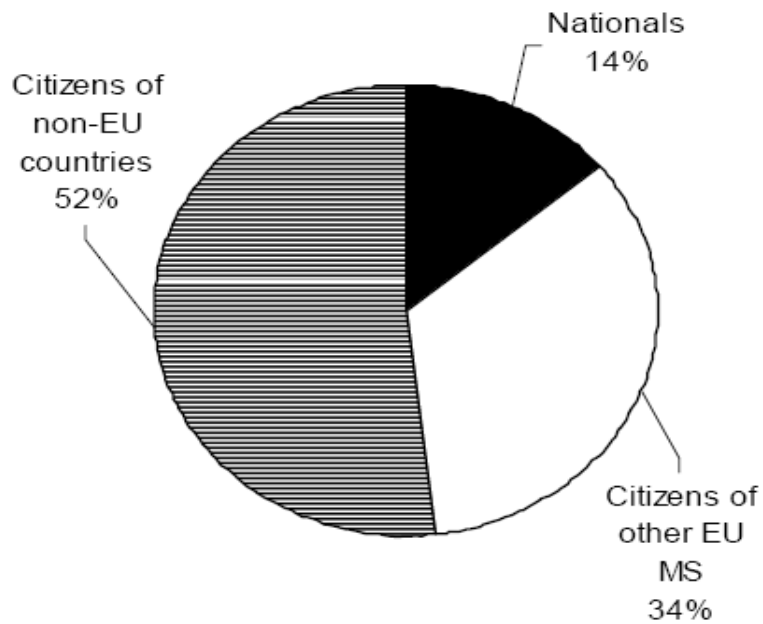
Bron: Herm, A.(2008). Eurostat, Statistics in focus 98/2008.⁹⁵

⁹³ 18th Session of the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice: *The global crime threat – we must stop it*, <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/speeches/2009-16-04.html> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

⁹⁴ Herm, A.(2008). Eurostat, Statistics in focus 98/2008: *Recent migration trends: citizens of EU-27 MemberStates become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-098/EN/KS-SF-08-098-EN.PDF (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

⁹⁵ Herm, A.(2008). Eurostat, Statistics in focus 98/2008: *Recent migration trends: citizens of EU-27 MemberStates become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-098/EN/KS-SF-08-098-EN.PDF (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

Figuur 4: Het aantal immigranten per staatsburgerschap binnen de 27-EU-lidstaten, 2006.



Bron: Herm, A.(2008). Eurostat, Statistics in focus 98/2008.⁹⁶

In 2006 waren van de totale 3,5 miljoen immigranten van de 27-EU-lidstaten, ongeveer 3 miljoen (86 procent) buitenlandse immigranten die zich vestigde in één van de 27-EU-lidstaten⁹⁷. Deze groep immigranten is gebaseerd op twee groepen staatsburgers:

- burgers van de 27-EU-lidstaten (34% = 1.2 miljoen personen),
- burgers van de niet-27-EU-lidstaten (52% = 1.8 miljoen personen)

De rest (14 procent) waren EU-onderdanen die terugkeerden naar hun eigen land. Meer dan de helft (52%), wat in absolute cijfers meer dan 1,8 miljoen immigranten zijn, waren niet burgers van een EU-lidstaat. De overige 32% waren EU-burgers die binnen de EU migreerden.

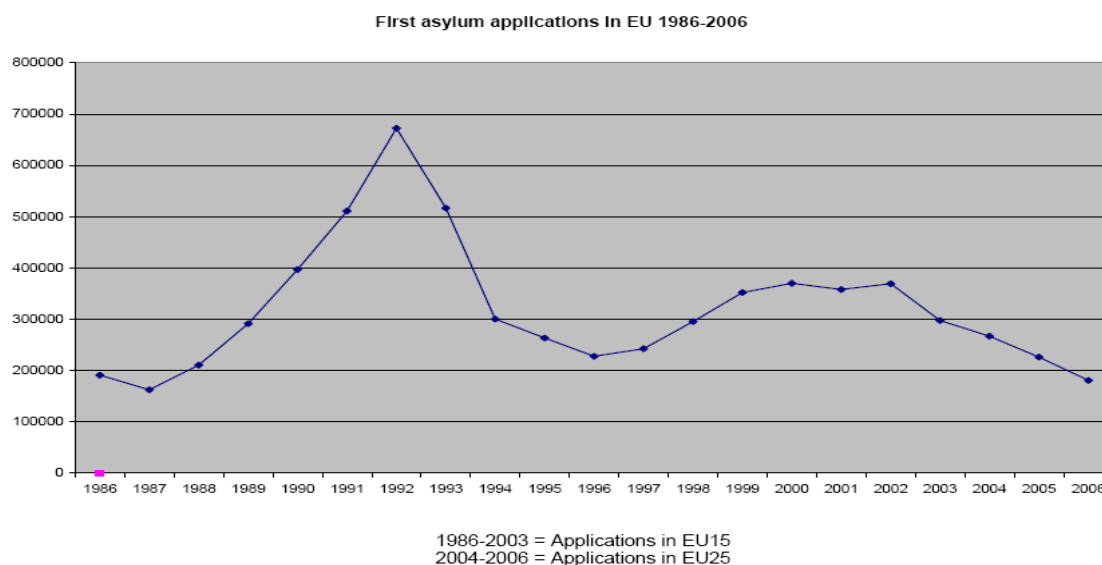
⁹⁶ Herm, A.(2008). Eurostat, Statistics in focus 98/2008: *Recent migration trends: citizens of EU-27 MemberStates become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-098/EN/KS-SF-08-098-EN.PDF (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

⁹⁷ Eurostat Newsrelease, 162/2008 - 18 November 2008,

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/3-18112008-EN-AP.PDF> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

Asielaanvragen:

Figuur 5: Aantallen “eerste” asielaanvragen over 1986 tot en met 2006 binnen de EU.



Bron: Eurostat, *First asylum applications in EU 1986-2006*.⁹⁸

Tabel 6: Aantal nieuwe asielaanvragen binnen de EU in absolute getallen.

New asylum applications					
	2002	2003	2004	2005	2006
EU27	405455	337235	268565	227425	181770
Belgium	18800	13585	12400	12575	8870
Bulgaria	2890	1320	985	700	500
Czech Republic	8485	11400	5300	3590	2730
Denmark	5945	4390	3235	2280	1795
Germany	71125	50565	35605	28915	21030
Estonia	10	15	10	10	5
Ireland	11635	7485	4265	4305	4240
Greece	5665	8180	4470	9050	12265
Spain	6310	5765	5365	5050	5295
France	51085	52205	50545	42580	26270
Italy	n.a.	13705	9630	9345	n.a.
Cyprus	950	4405	9675	7715	4540
Latvia	25	5	5	20	10
Lithuania	365	395	165	100	150
Luxembourg	1040	1550	1575	800	525
Hungary	6410	2400	1600	1610	2115
Malta*	350	455	845	1035	1065
Netherlands	18665	13400	9780	12345	14465
Austria	39355	32360	24635	22460	13350
Poland	5170	6810	7925	5240	4225
Portugal	245	115	115	115	130
Romania	1000	885	545	485	380
Slovenia	650	1050	1090	1550	500
Slovak Republic	9745	10300	11395	3550	2870
Finland	3445	3090	3575	3595	2275
Sweden	33015	31355	23200	17570	24320
United Kingdom	103080	60045	40625	30840	27850

2006 - MT - Jan-Oct only

Bron: Eurostat, *First asylum applications in EU 1986-2006*.⁹⁹

⁹⁸Eurostat.(2007). *First asylum applications in EU 1986-2006*, http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/statistics/docs/asylum_update_1986_2006_en.pdf (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

Analyse en conclusie:

Zoals eerder beschreven heeft het immigratiecijfer betrekking op drie segmenten¹⁰⁰;

- migratie op nationaal niveau,
- immigratie van burgers van de 27-EU landen,
- immigratie van burgers buiten de 27-EU landen (dit zijn ook asielzoekers).

Uit figuur 3 (het aantal immigranten per staatsburgerschap binnen de 27-EU-lidstaten, 2006) kan geconstateerd worden dat er in de afgelopen jaren méér immigratie heeft plaats gevonden van immigranten buiten de 27 EU-landen. Ook figuur 4 (het aantal immigranten per staatsburgerschap binnen de 27-EU-lidstaten, 2006) bevestigt dit: “In 2006 waren van de totale 3,5 miljoen immigranten van de 27-EU-lidstaten, ongeveer 3 miljoen (86 procent) buitenlandse immigranten die zich vestigde in één van de 27-EU-lidstaten¹⁰¹. Deze groep immigranten zijn gebaseerd op twee groepen staatsburgersschappen:

- burgers van de 27-EU-lidstaten (34% = 1.2 miljoen personen),
- burgers van de niet-27-EU-lidstaten (52% = 1.8 miljoen personen)

De rest (14 procent) waren EU-onderdanen die terugkeerden naar hun eigen land. Meer dan de helft (52%), wat in absolute cijfers meer dan 1,8 miljoen immigranten zijn, waren niet burgers van een EU-lidstaat. De overige 32% waren EU-burgers die binnen de EU migreerden.”

Uit figuur 5 (het aantallen “eerste” asielaanvragen over 1986 tot en met 2006 binnen de EU) blijkt dat het aantal asielaanvragen tussen 2002 en 2006 sterk te zijn gedaald ten opzichte van voorgaande jaren. De stijging van de immigratie van burgers buiten de 27-EU landen, waar ook het aantal asielzoekers bij zijn opgenomen, komt dus niet door een stijging in het aantal asielzoekers.

Conclusie:

De immigratie van burgers buiten de EU 27-landen is gestegen, maar er is een daling van het aantal asielaanvragen.

5.2.3 Onafhankelijke variabele 3: Besluitvormingsprocedure:

Het onderzoek:

De besluitvormingsprocedure binnen de EU heeft enige veranderingen gekend in de afgelopen jaren. Zo heeft het *Verdrag van Amsterdam*, dat in werking trad op 1 mei 1999, onder andere een (simpelere) besluitvorming binnen de Europese Unie geïntroduceerd in de vorm van het stemmen met gekwalificeerde meerderheid.

“Bij het *Verdrag van Amsterdam* werd het toepassingsgebied van de stemming bij gekwalificeerde meerderheid in de Raad uitgebreid. Het merendeel van de besluitvorming in de Raad vindt plaats met gekwalificeerde meerderheid (bijv. interne markt, harmonisatie van wetgeving, milieu, onderwijs, cultuur, volksgezondheid). Bij gekwalificeerde meerderheid worden de stemmen van de leden van de Raad gewogen en dient een minimum aantal stemmen behaald te worden. Ingevolge de *Intergouvernementele Conferentie van 2000* en het *Verdrag van Nice* is in verband met de uitbreiding van de Europese Unie de sleutel voor stemmenweging aangepast en is bepaald dat voortaan de

⁹⁹ Eurostat.(2007). *First asylum applications in EU 1986-2006*, http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/statistics/docs/asylum_update_1986_2006_en.pdf (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

¹⁰⁰ Herm, A.(2008). Eurostat, Statistics in focus 98/2008: *Recent migration trends: citizens of EU-27 MemberStates become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-098/EN/KS-SF-08-098-EN.PDF (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

¹⁰¹ Eurostat Newsrelease, 162/2008 - 18 November 2008,

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/3-18112008-EN-AP.PDF> (datum van raadpleging: 24 juli 2009)

*gekwalificeerde meerderheid bereikt is wanneer aan twee voorwaarden is voldaan: het besluit krijgt een bepaald aantal stemmen (deze drempel verandert naarmate er nieuwe lidstaten toetreden) en de meerderheid van de lidstaten stemt voor het besluit. Bovendien kan een lidstaat vragen na te gaan of de gekwalificeerde meerderheid minstens 62% van de totale bevolking van de Unie vertegenwoordigt. Indien dit niet het geval blijkt, is het besluit niet aangenomen.*¹⁰².

De stemming met gekwalificeerde meerderheid vindt voornamelijk plaats in de eerste pijler van de EU. Na de overgang van het beleidskader vrijheid, veiligheid en recht van de derde pijler naar de eerste pijler, bestaat er nog steeds besluitvorming met toepassing van de unanimiteitsregel in het relevante beleidsgebied. In het CEPS, Working document no: 313/April 2009 wordt het volgende opgemerkt:

“The existing tensions characterising the AFSJ also relate to the division between the EC first pillar (Title IV TEC) and the EU third pillar (Title VI of the Treaty on European Union or TEU), which creates distinctive institutional and decision-making configurations and numerous legal complexities. While qualified majority voting and codecision now apply to most of the areas falling within the scope of Title IV TEC (until 2004, unanimity and the consultation procedure applied to all aspects under Title IV TEC)¹⁰³, unanimity and consultation are still the rule for many other AFSJ domains. In fact, AFSJ policies would be among those policies most affected by the entry into force of the Lisbon Treaty through the remodelling of this institutional architecture, the expansion of the Community method of cooperation to a majority of freedom, security and justice (FSJ) policies and the ‘formal’ disappearance of the pillar divide.”

Hieruit blijkt dat de besluitprocedure voor het beleidskader van vrijheid, veiligheid en recht op sommige beleidsgebied nog wordt toegepast op basis van de unanimiteitsregel. Uit het volgende stuk blijkt dat de unanimiteitsregel voornamelijk op het gebied van de justitiële samenwerking in strafrechtelijke zaken en politieke samenwerking plaatsvindt¹⁰⁴:

“Sinds het Verdrag van Nice zijn de vraagstukken in verband met immigratie, visums, controle aan de buitengrenzen, asiel en justitiële samenwerking in burgerrechtelijke zaken ‘gecommunautariseerd’. Vanaf 1 januari 2005 wordt echter gebruik gemaakt van een clausule uit het Verdrag van Nice om de gekwalificeerde meerderheid en het medebeslissingsrecht van het Europese Parlement toe te passen op alle vraagstukken die met deze vraagstukken verband houden, met uitzondering van legale immigratie. De justitiële samenwerking in strafrechtelijke zaken en de politieke samenwerking, die d.m.v. kaderbesluiten gebeurt, vindt plaats op intergouvernamenteel niveau en is onderworpen aan de unanimiteitsregel.....Het Europees Grondwettelijk verdrag betekende een aanzienlijke verbetering ten opzichte van de huidige verdragen inzake justitie en binnenlandse zaken, vooral door de quasi volledige communautarisering van deze sector (behalve het familierecht) en de opheffing van de unanimiteitsregel.

Bij de herziening van het Programma van Den Haag werd immers opgemerkt dat de vooruitgang in de uitvoering van de ambitieuze agenda gehinderd wordt door de unanimiteitsregel betreffende de politieke samenwerking en de samenwerking op strafrechtelijk gebied.”

Analyse en conclusie:

Ondanks de inwerkingtreding van het Verdrag van Amsterdam, bestaat er nog steeds besluitvorming met toepassing van de unanimiteitsregel in het beleidskader van vrijheid, veiligheid en recht. Er wordt op het gebied van de justitiële samenwerking in strafrechtelijke zaken en de politieke samenwerking

¹⁰² Desite: *besluitvorming*, <http://drcwww.uvt.nl/dbi/instructie/eu/nl/T23.htm> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

¹⁰³ European Council. (2004). Decision 2004/927/EC of 22 December 2004 providing for certain areas covered by Title IV of Part Three of the EC Treaty to be governed by Art. 251 TEC, OJ L 396/45, 31.12.2004(a).

¹⁰⁴ Federale Overheidsdienst. (2009). Europabeleid, <http://www.diplomatie.be/NL/policy/Europa/europaDetail.asp?TEXTID=29111> (datum van raadpleging: 25 juli 2009).

nog steeds de unanimiteitsregel toegepast. Dit belemmert de vooruitgang in de uitvoering van het Haags programma.

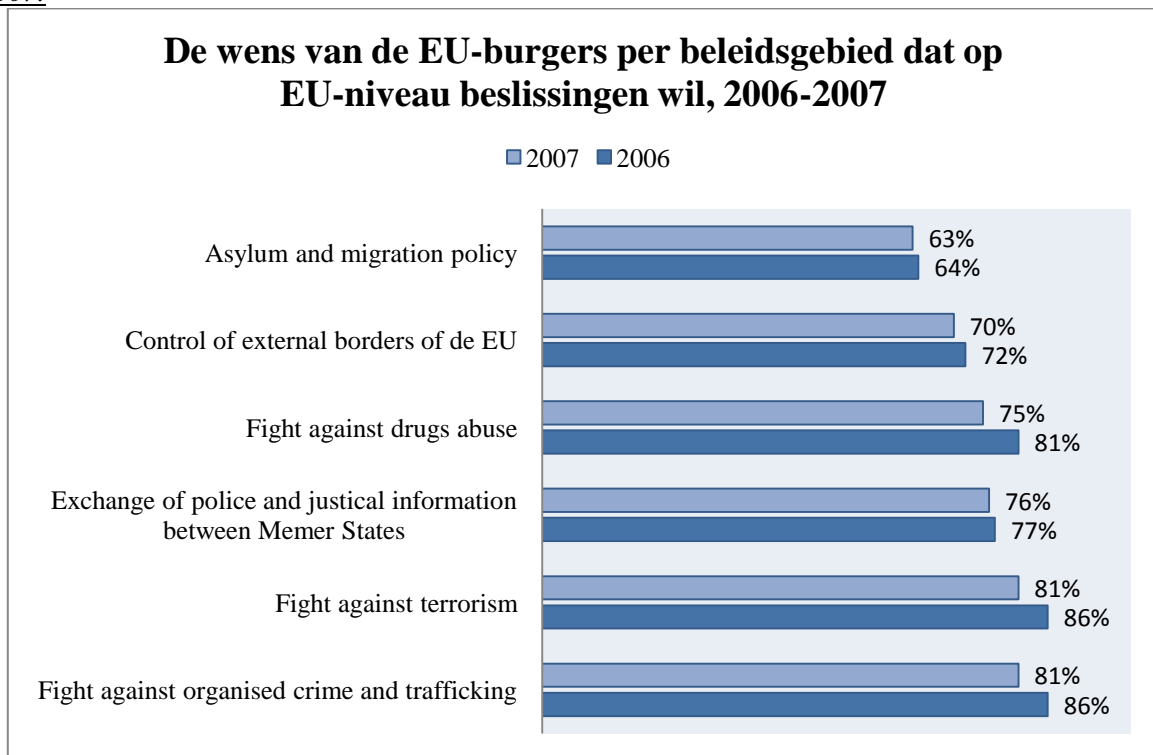
Conclusie:

In het beleidskader vrijheid, veiligheid en recht, bestaat nog steeds besluitvorming met toepassing van de unanimiteitsregel.

5.2.4 Onafhankelijke variabele 4: De eis van de Europese kiezer voor beleid op EU-niveau

Het onderzoek:

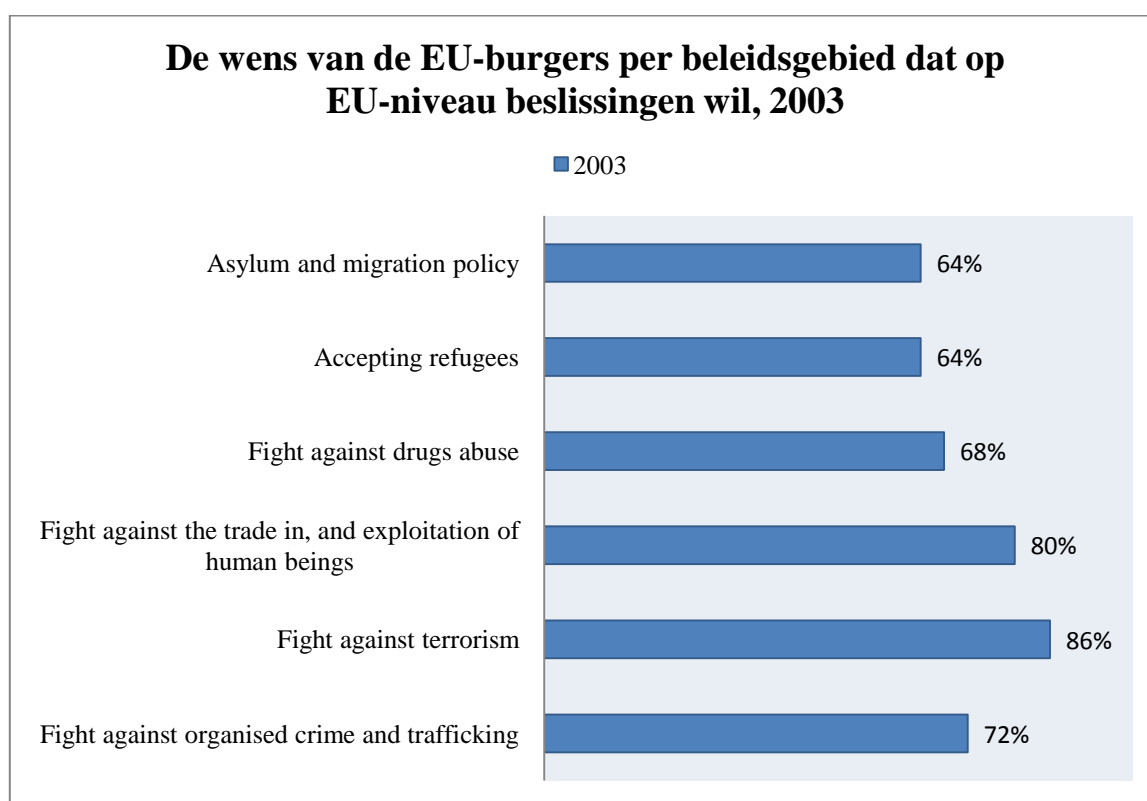
Figuur 6: De wens van de EU-burgers per beleidsgebied dat op EU-niveau beslissingen wil, 2006-2007.



Bron: Special Eurobarometer 290.(June 2008)¹⁰⁵

¹⁰⁵ TNS Opinion & Social: Special Eurobarometer 290.(June 2008). *The role of the European Union in Justice, Freedom and Security policy areas Report Publication*. Survey requested by the European Parliament, Brussels, June 2008, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_290_en.pdf (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

Tabel 7: De wens van de EU-burgers per beleidsgebied dat op EU-niveau beslissingen wil, 2003.



Bron: Eurobarometer nummer 59¹⁰⁶

Tabel 8: Eis EU-burger om meer beslissingen per beleidsgebied op EU-niveau, 2003/2007.


Relevante Beleidsgebied	2003 Beleid op EU-niveau	2007 Beleid op EU-niveau	Resultaat
Georganiseerde criminaliteit	72%	81%	+
Terrorisme	86%	81%	-
Asiel	64%	63%	-
Anti-Drugs	68%	75%	+

Bron: Eurobarometer nummer 59¹⁰⁷

¹⁰⁶ TNS Opinion & Social: Eurobarometer 59 / public opinion in the European union. Survey requested by the European Parliament, Brussels, July 2003, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb59/eb59_rapport_final_en.pdf (datum van raadpleging: 7 juli 2009).

¹⁰⁷ TNS Opinion & Social: Eurobarometer 59 / public opinion in the European union. Survey requested by the European Parliament, Brussels, July 2003, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb59/eb59_rapport_final_en.pdf (datum van raadpleging: 7 juli 2009).

Tabel 9: Wensen EU-burgers om meer of minder besluitvorming op EU-niveau voor het asiel- en immigratiebeleid 2007.

	More decision-making at a European level	Less decision-making at a European level	No change is needed (SPONTANEOUS)	DK
 EU27	63%	24%	6%	7%
Sex				
Male	63%	26%	6%	5%
Female	64%	22%	6%	8%
Age				
15-24	62%	24%	7%	7%
25-39	67%	22%	6%	5%
40-54	64%	25%	6%	5%
55 +	60%	26%	6%	8%
Education (End of)				
15-	60%	24%	6%	10%
16-19	64%	25%	5%	6%
20+	64%	24%	7%	5%
Still Studying	64%	23%	7%	6%
Left-Right scale				
(1-4) Left	67%	22%	6%	5%
(5-6) Centre	62%	27%	6%	5%
(7-10) Right	61%	29%	6%	4%
Respondent occupation scale				
Self-employed	67%	24%	5%	4%
Managers	61%	29%	6%	4%
Other white collars	66%	24%	6%	4%
Manual workers	64%	24%	6%	6%
House persons	66%	20%	5%	9%
Unemployed	62%	24%	5%	9%
Retired	60%	25%	6%	9%
Students	64%	23%	7%	6%

Bron: Special Eurobarometer 290.(June 2008).¹⁰⁸

Analyse en conclusie:

Uit tabel 8 (eis EU-burger om meer beslissingen per beleidsgebied op EU-niveau, 2003/2007) blijkt dat de er een minimale afname is om het asielbeleid op EU-niveau te laten beslissen: 64% in 2003 ten opzichte van 63% in 2007. Opmerkelijk is dat er op het beleidsgebied van de georganiseerde criminaliteit een stijging is geconstateerd en op het beleidgebied om terrorisme te bestrijden een afname is geconstateerd. Dit betekent dat de prioriteit van de Europese kiezer op andere beleidgebieden ligt dan op het asielbeleid.

Conclusie:

De eis van de Europese kiezer om meer besluitvorming op EU-niveau te realiseren met betrekking tot het asielbeleid is afgenomen.

¹⁰⁸ TNS Opinion & Social: Special Eurobarometer 290.(June 2008). *The role of the European Union in Justice, Freedom and Security policy areas Report Publication*. Survey requested by the European Parliament, Brussels, June 2008, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_290_en.pdf (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

5.2.5 Onafhankelijke variabele 5: Supranationaal ondernemerschap

Het onderzoek:

Tabel 10: Supranationale initiatieven voor een gemeenschappelijk EU-asielbeleid vóór het Haags programma:

datum	fase	omschrijving	nr.
1999-12-14	voorstel aangenomen	Beschikking oprichting Europees Vluchtelingenfonds	1
1999-05-26	voorstel aangenomen	Verordening betreffende de instelling van Eurodac voor de vergelijking van vingerafdrukken van asielzoekers en bepaalde andere onderdanen van een derde land ten behoeve van de uitvoering van de Overeenkomst van Dublin	2
2000-05-24	voorstel aangenomen	Richtlijn tijdelijke bescherming Ontheemden	3
2000-09-20	voorstel aangenomen	Richtlijn minimumnormen toekenning vluchtelingenstatus	4
2001-01-05	voorstel aangenomen	Besluit inzake ondertekening en sluiting van de overeenkomst tussen EG, IJsland en Noorwegen voor vaststelling criteria welke staat verantwoordelijk is voor behandeling asielverzoek	5
2001-04-03	voorstel aangenomen	Richtlijn minimumnormen opvang asielzoekers	6
2001-06-05	tekst vastgesteld	Evaluatieverslag Dublin	7
2001-09-12	voorstel aangenomen	Richtlijn betreffende minimumnormen voor de erkenning en status van derdelanders en staatlozen als vluchtelingen of als personen die anderszins internationale bescherming behoeven	8
2001-11-21	voorstel aangenomen	Verordening met uitvoeringsbepalingen voor de toepassing van Eurodac-verordening	9
2001-11-26	voorstel aangenomen	Verordening tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend	10
2002-09-30	geen ontwerp-regeling	Verklaring inzake asielverzoeken van burgers uit kandidaat-lidstaten	11
2002-10-08	geen ontwerp-regeling	Lijst van veilige derde landen	12
2002-10-08	tekst vastgesteld	Actieplan inzake de voortijdige terugkeer naar Afghanistan	13
2003-01-24	gepubliceerd / ingediend bij Raad	Verordening tot vaststelling van criteria voor het als veilig aanmerken van derde staten met het oog op de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land in een lidstaat wordt ingediend, en tot vaststelling van een lijst van veilige derde staten in Europa (initiatief Oostenrijk)	14
2003-04-24	geen ontwerp-regeling	Mededeling over het gemeenschappelijk asielbeleid en de Agenda voor bescherming (Tweede verslag over de tenuitvoerlegging van Mededeling COM(2000)755 def. van 22.11.2000)	15
2003-05-20	voorstel aangenomen	Besluit houdende machtiging van de Commissie tot het onderhandelen met Denemarken met het oog op het sluiten van een overeenkomst betreffende de criteria en de mechanismen voor de	16

		vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in Denemarken of een andere EU-lidstaat wordt ingediend, en tot het onderhandelen met IJsland en Noorwegen met het oog op het sluiten van een protocol uit hoofde van artikel 12 van de Overeenkomst tussen de EG, de Republiek IJsland en het Koninkrijk Noorwegen betreffende de criteria en de mechanismen voor de vaststelling van de staat die verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat in een lidstaat, in IJsland of Noorwegen wordt ingediend	
datum	fase	omschrijving	nr.
2004-02-20	voorstel aangenomen	Beschikking tot instelling van het Europees Vluchtelingenfonds voor de periode 2005-2010	17
2004-07-05	geen ontwerp-regeling	Gemeenschappelijke minimumlijst van veilige landen van herkomst	18
2004-07-15	geen ontwerp-regeling	Mededeling over een doeltreffender gemeenschappelijk Europees asielstelsel: één uniforme procedure als volgende stap	19
2004-09-17	voorstel aangenomen	Besluit betreffende de ondertekening en sluiting van de overeenkomst tussen de EG en het Koninkrijk Denemarken houdende uitbreiding tot Denemarken van de bepalingen van Verordening (EG) nr. 343/2003 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend en van Verordening (EG) nr. 2725/2000 betreffende de instelling van 'Eurodac' voor de vergelijking van vingerafdrukken tbv een doeltreffende toepassing van de Overeenkomst van Dublin	20
2004-10-12	tekst vastgesteld	Raadsconclusies inzake de totstandkoming van een enkelvoudige procedure voor de behandeling van verzoeken om bescherming in de lidstaten	21

Bron: Europese berichtgeving, eerste kamer. (2008).¹⁰⁹

Tabel 11: Supranationale initiatieven voor een gemeenschappelijk EU-asielbeleid na het Haags programma:

datum	fase	omschrijving	nr.
2005-07-20	voorstel aangenomen	Beschikking tot instelling van het Europees Vluchtelingenfonds voor de periode 2008-2013 als onderdeel van het algemene programma "Solidariteit en beheer van de migratiestromen"	1
2006-02-17	geen ontwerp-regeling	Mededeling over een versterkte praktische samenwerking nieuwe structuren, een nieuwe aanpak: verbetering van de kwaliteit van de besluitvorming in het kader van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel	2
2007-05-30	tekst vastgesteld	Conclusies inzake de toegang van politiediensten en rechtshandavingsinstanties tot Eurodac	3
2007-06-11	geen ontwerp-regeling	Verslag over de evaluatie van het Dublin-systeem	4

¹⁰⁹ Eerste kamer.(2008). Europese berichtgeving, *Mededeling met het verslag over de uitvoering van het Haags programma - 2005, 2006, 2007 en 2008*, <http://europapoorport.eerstekamer.nl/9345000/1f/j9vvy6i0ydh7th/vhbwzgwz5uc>. (datum van raadpleging: 17 juli 2009).

2007-06-06	geen ontwerp-regeling	Groenboek over de toekomst van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel	5
2007-11-26	geen ontwerp-regeling	Verslag over de toepassing van richtlijn 2003/9/EG tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten	6
2008-06-17	geen ontwerp-regeling	Mededeling inzake een asielbeleidsplan: een geïntegreerde aanpak van bescherming in de hele EU	7
2008-12-03	geagendeerd ivm discussie	Voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van minimumnormen voor de opvang van asielzoekers in de lidstaten	8
2008-12-03	geagendeerd ivm discussie	Voorstel voor een verordening tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend	9
2008-12-03	geagendeerd ivm discussie	Voorstel voor een verordening betreffende de instelling van Eurodac voor de vergelijking van vingerafdrukken ten behoeve van een doeltreffende toepassing van Verordening (EG) nr. [.../...] (tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend)	10

Bron: Europese berichtgeving, eerste kamer. (2008).¹¹⁰

Tabel 12: Totaal overzicht van het aantal supranationale initiatieven vóór en na het Haags programma:

Initiatieven vóór het Haags programma:	21
Initiatieven na het Haags programma:	10

Analyse en conclusie:

Uit tabel 12 (totaal overzicht van het aantal supranationale initiatieven vóór en na het Haags programma) blijkt het aantal initiatieven met betrekking tot het asielbeleid na het Haags programma minder is geweest dan vóór het Haags programma.

Conclusie:

Het supranationaal ondernemerschap is na het Haags programma **afgenomen**.

5.3 Toetsing van de hypothesen

In deze paragraaf worden de hypothesen getoetst, zoals die in paragraaf 3.2 zijn opgesteld. De onafhankelijke variabelen met hun waarden zullen ingevuld worden conform de formule van het model die in paragraaf 3.3 is opgesteld. Het is belangrijk om de conclusie uit paragraaf 5.1, mee te nemen in de toetsing van de hypothesen. Er is geen eenduidig en gemeenschappelijk asielbeleid en in

¹¹⁰ Eerste kamer.(2008). Europese berichtgeving, Mededeling met het verslag over de uitvoering van het Haags programma - 2005, 2006, 2007 en 2008, <http://europapoort.eerstekamer.nl/9345000/1f/j9vvy6i0ydh7th/vhbzewzgz5uc>. (datum van raadpleging: 17 juli 2009).

dit perspectief zullen de hypothesen getoetst worden. De aangenomen hypothesen zullen uiteindelijk in hoofdstuk 6 antwoord geven op de onderzoeksvraag.

5.3.1 Hypothese 1: De externe druk

De onafhankelijke variabelen in deze hypothese zijn *de (georganiseerde) criminaliteit* en *de immigratie*. De toe- of afname van deze variabelen hebben invloed op de afhankelijke variabele (het gemeenschappelijk asielbeleid). Indien er een toename is van georganiseerde criminaliteit en immigratie, wordt de noodzaak om samen te werken groter en zal de mate van integratie van het asielbeleid toenemen.

Uit het onderzoek en de analyse is geconcludeerd:

De georganiseerde criminaliteit:

Er is kan dus geconcludeerd worden dat er een **stijging** is van de georganiseerde criminaliteit in de afgelopen jaren.

Dus $OV1 = \text{Georganiseerde criminaliteit} \uparrow \text{toename}$

De immigratie:

De immigratie van burgers buiten de EU 27-landen is **gestegen**, maar er is ook een daling van het aantal asielaanvragen.

$OV2 = \text{Immigratie} \uparrow \text{toename}$

Formulevorm voor het model "de externe druk":

ALS $OV1 \uparrow$ en $OV2 \uparrow$ dan $\Rightarrow AV \uparrow$

$AV = \text{Gemeenschappelijk asielbeleid}$

Conclusie hypothese 1: De externe druk:

Door de toename van de georganiseerde criminaliteit en de stijging van de immigratie, lijkt de druk toe te nemen voor een gemeenschappelijker asielbeleid. Deze stelling wordt verworpen, omdat er geen gemeenschappelijk asielbeleid is binnen de EU.

5.3.2 Hypothese 2: Besluitvormingsprocedure

De onafhankelijke variabele in deze hypothese is de *besluitvormingsprocedure*. De besluitvormingsprocedure heeft invloed op het aantal richtlijnen dat wordt aangenomen. De integratie van het asielbeleid wordt onder andere gemeten door het aantal richtlijnen te tellen die zijn aangenomen. Wanneer de unanieme besluitvorming in stand blijft, dan is de verwachting dat er vertraging optreedt bij het aannemen van maatregelen in het asielbeleid (zoals minimumnormen voor vluchtelingen en asielzoekers) vanwege de mogelijke tegenwerking van een aantal lidstaten. Indien bij een voorstel van de Commissie de unanieme besluitvorming van toepassing is bestaat de kans dat er niet altijd unanieme steun is voor een voorstel. Bij een stemming met gekwalificeerde meerderheid van stemmen is de kans groter dat een voorstel wordt aangenomen. Wanneer er geen regels aangenomen worden zullen de EU-lidstaten unilaterale maatregelen nemen, omdat de gemeenschappelijke regels ontbreken. Door de innerlijke verdeeldheid binnen de EU zal het asielbeleid uiteindelijk niet gemeenschappelijker worden. Immers, wanneer nationale belangen in het geding zijn, kan er altijd door een EU-lidstaat tegengewerkt worden. De besluitvormingsprocedure met gekwalificeerde meerderheid van stemmen, zal juist een positief effect hebben op het aantal richtlijnen dat op supranationaal niveau wordt genomen. Wanneer het aantal richtlijnen toeneemt, zal ook de integratie van het asielbeleid toenemen en zal het asielbeleid gemeenschappelijk zijn.

Uit het onderzoek en de analyse is geconcludeerd:

Besluitvormingsprocedure:

In het beleidskader vrijheid, veiligheid en recht, bestaat nog steeds besluitvorming met toepassing van de [unaniniteitsregel](#).

OV3= **Besluitvormingsprocedure**



unaniem

Formulevorm voor het model "besluitvormingsprocedure":

ALS **OV3**  dan  **AV** 

AV = **Gemeenschappelijk asielbeleid**

Conclusie hypothese 2: Besluitvormingsprocedure:

Doordat de besluitvormingsprocedure voor het beleidskader "vrijheid, veiligheid en recht" in de eerste pijler merendeels met gebruik van de unaniniteitsregel wordt toegepast, is het asielbeleid niet gemeenschappelijk. Deze hypothese wordt bevestigd.

5.3.3 Hypothese 3: De druk van de Europese kiezers

De eis van de Europese kiezer voor beleid op EU-niveau is in deze hypothese de onafhankelijke variabele. Wanneer EU-burgers meer besluitvorming op EU-niveau wensen dan op nationaal niveau, zal het belang voor de EU groter zijn om meer besluiten op EU-niveau te nemen. Wanneer deze wens van de EU-burger is toegenomen na 2004, dan is de verwachting dat dit zal leiden tot meer initiatieven voor richtlijnen op Europees niveau, waardoor het asielbeleid integraler zal worden en dus gemeenschappelijk.

Uit het onderzoek en de analyse is geconcludeerd:

De eis van de Europese kiezer voor beleid op EU-niveau:

De eis van de Europese kiezer om meer besluitvorming op EU-niveau te realiseren met betrekking tot het asielbeleid is afgenomen.

OV4= De eis van de Europese kiezer voor beleid op EU-niveau ↓ afname

Formulevorm voor het model "De druk van de Europese kiezers":

ALS OV4 ↑ dan → AV ↑

AV= Gemeenschappelijk asielbeleid

Conclusie hypothese 3: De druk van de Europese kiezers:
Doordat de wens van de EU-burger op het gebied van het asielbeleid voor meer besluiten op EU-niveau is afgenomen, is het asielbeleid niet gemeenschappelijk. Deze hypothese wordt bevestigd.

5.3.4 Hypothese 4: Het supranationaal ondernemerschap

Ervan uitgaande dat de EU-instituties belang hebben bij de integratie van het asielbeleid omdat verdere integratie in essentie hun bestaansrecht is, kan aangenomen worden dat de EU-instituties belang hebben bij de vooruitgang en uitbreiding van verdere integratie van het asielbeleid. Doordat de Commissie het initiatiefrecht heeft gekregen om wetsvoorstellen te doen, ligt het in de lijn van de verwachting dat zij dit transparant en verantwoordelijk zal doen, in het kader verdere integratie van het asielbeleid te bevorderen. De besluitvorming betreffende het asielbeleid wordt dan niet alleen transparanter, maar zal er ook voor zorgen dat er minder beleidsfouten worden begaan. Het bevorderen van de integratie van het asielbeleid is mede afhankelijk van het aantal initiatieven van de Commissie. Afhankelijk van haar *supranationale ondernemerschap* zal de integratie van het asielbeleid verder toe- of afnemen. Een toename van het supranationale ondernemerschap van de Commissie zal uiteindelijk tot een gemeenschappelijk asielbeleid leiden.

Uit het onderzoek en de analyse is geconcludeerd:

Het Supranationaal ondernemerschap:

Het Supranationaal ondernemerschap is na het Haags programma afgenomen.

OV5= **Supranationaal ondernemerschap** ↓ afname

Formulevorm voor het model "Supranationaal ondernemerschap":

ALS **OV5** ↑ dan ⇒ **AV** ↑

AV= **Gemeenschappelijk asielbeleid**

Conclusie hypothese 4: Het Supranationaal ondernemerschap:

Doordat er weinig supranationaal ondernemerschap is getoond door de Commissie, is het asielbeleid niet gemeenschappelijk geworden.
Deze hypothese wordt bevestigd.

Hoofdstuk 6: Conclusie

In dit laatste hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek in termen van (nieuwe) inzichten en kennis gepresenteerd. Tevens wordt een korte reflectie geven op de onderzoeksresultaten die antwoordt geven op de deelvragen en de onderzoeksvraag. Alvorens de conclusies te bespreken van de onderzoek, wil ik eerst stil staan bij de deelvragen en de onderzoeksvraag die ik aan het begin van dit onderzoek heb opgesteld.

De onderzoeksvraag luidt:

- ***Waardoor is er geen eenduidig en gemeenschappelijk asielbeleid binnen de Europese Unie.***

Het onderzoek is onderzocht aan de hand van de volgende deelvragen:

- ***In welke mate is het asielbeleid geïntegreerd binnen de EU?***
- ***Wat zijn de redenen en/of factoren waardoor het asielbeleid niet gemeenschappelijk is?***

Als eerste is onderzocht in welke mate het asielbeleid geïntegreerd is binnen de EU door drie metingen te doen:

- Documentenonderzoek: de evaluatie van het Haags programma;
- Het interview van de experts;
- Door het tellen van verordeningen en richtlijnen.

In de volgende paragraaf worden de conclusie van deze drie metingen gebruiken om de deelvragen te beantwoorden.

6.1 Conclusies: in welke mate is het asielbeleid geïntegreerd binnen de EU en wat zijn de reden en/of factoren waardoor het niet gemeenschappelijk is?

Naar aanleiding van de deelvraag “*in welke mate is het asielbeleid geïntegreerd binnen de EU?*”, heeft onderzoek plaatsgevonden naar het gemeenschappelijk asielbeleid binnen de EU. Uit de drie onderzoeksresultaten is gebleken dat er geen eenduidig en gemeenschappelijk asielbeleid is binnen de EU.

Uit de analyse van de onderzoekgegevens is geconstateerd dat het Haags programma op bepaalde beleidsgebieden veel vooruitgang heeft geboekt en op sommige beleidsgebieden juist weinig of helemaal geen vooruitgang heeft geboekt. Het merendeel van de voorstellen die de Commissie heeft gedaan zijn uiteindelijk wel aangenomen, maar er zijn ook voorstellen uitgesteld of geschrapt. De verklaring waarom de vooruitgang ongelijk loopt ligt volgens de evaluatie van het Haags programma¹¹¹ onder andere aan de rol van het Europees Parlement dat op sommige beleidsgebieden ontoereikend is. Ook omdat het Europees Hof van Justitie een beperkte rechtsmacht heeft en de Commissie een beperkte bevoegdheid heeft om een inbreukprocedure te leiden, worden als redenen aangevoerd.

Uit het onderzoek blijkt het asielbeleid vooruitgang geboekt te hebben in het Haags programma. Zo zijn er voorstellen gedaan om de bestaande richtlijnen te wijzigen betreffende langdurig ingezetenen, is er een publicatie van een evaluatie verricht betreffende de omzetting en tenuitvoerlegging van de rechtsinstrumenten van de eerste fase van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel, is een

¹¹¹ Europese Commissie.(2008)Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal comité en het comité van de regio's vrijheid, veiligheid en justitie: verslag over de uitvoering van het Haags programma 2007, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:NL:DOC> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).

evaluatieverslag van het Dublinstelsel uitgebracht en was er de publicatie van het groenboek betreffende 2^{de} fase. Deze vooruitgang met betrekking tot het Haags programma maakt het huidige asielbeleid binnen de EU niet gemeenschappelijk.

Een andere belangrijke constatering die uit het onderzoek naar voren komt, is dat er nog steeds spanningen zijn binnen het besluitvormingsproces tussen de eerste en de derde pijler van de EU. Omdat binnen het beleidskader van vrijheid, veiligheid en recht nog steeds de unanimiteitsregel wordt toegepast in plaats van het stemmen op basis van gekwalificeerde meerderheid, ontstaan door dit verschil binnen het beleidskader vrijheid, veiligheid en recht verschillende institutionele besluitvormingsprocedures met als gevolg dat de juridische complexiteit toeneemt.

Ter illustreren van de hierboven genoemde constatering, gebruik ik een voorbeeld uit het onderzoeksresultaat van de evaluatie van het Haags programma, Zo is er op het gebied van de wederzijdes erkenning in strafzaken en politieke samenwerking weinig vooruitgang geboekt, omdat het besluitvormingsproces onder de methode van de derde pijler valt en een eenparigheid van stemmen is vereist. Hierdoor zijn er eindeloze discussies geweest zonder enig resultaat¹¹². Tevens komen de wetgevingsinstrumenten uit de derde pijler niet in aanmerking voor een formele inbreukprocedure om het gebrek aan omzetting in nationale wetgeving aan te vechten.

1^{ste} verklaring: Dat er geen gemeenschappelijk asielbeleid is binnen de EU wordt verklaard door de “besluitvormingsprocedure”:

Ondanks de overgang van het beleidskader vrijheid, veiligheid en recht van de derde pijler naar de eerste pijler, bestaat er nog steeds besluitvorming met toepassing van de unanimiteitsregel. Er wordt op het gebied van de justitiële samenwerking in strafrechtelijke zaken en de politieke samenwerking nog steeds de unanimiteitsregel toegepast. Dit belemmert de vooruitgang in de uitvoering van het Haags programma.

De conclusie van de hypothese (2) “besluitvormingsprocedure” is:

Doordat de besluitvormingsprocedure voor het beleidskader vrijheid, veiligheid en recht in de eerste pijler merendeels met gebruik van de unanimiteitsregel wordt toegepast, is het asielbeleid niet gemeenschappelijk.

Uit het onderzoek waarbij verordeningen en richtlijnen zijn geteld, is gebleken dat er *vóór* het Haags programma meer verordeningen en richtlijnen zijn aangenomen dan *na* het Haags programma. Doordat er minder verordeningen en richtlijnen zijn aangenomen op het gebied van het asielbeleid, is de integratie en dus de gemeenschappelijkheid van het asielbeleid niet toegenomen.

2^{de} verklaring: Dat er geen gemeenschappelijk asielbeleid is binnen de EU wordt verklaard door “de druk van de Europese kiezer”:

In hypothese “*de druk van de Europese kiezer*” is getoetst of het belang van de EU-instituties groter is om besluiten op EU-niveau te nemen, wanneer de EU-burgers om meer besluitvorming op EU-niveau wenst dan op nationaal niveau. Uit het onderzoek is gebleken dat er een kleine afname is om het asielbeleid op EU-niveau te laten beslissen, namelijk 64% in 2003 ten opzichte van 63% in 2007. Er is geconstateerd dat op het beleidsgebied van de georganiseerde criminaliteit meer EU-beleid is gewenst, wat betekent dat de prioriteit van de Europese kiezer op andere beleidgebieden ligt dan op het asielbeleid. Al met al is de eis van de Europese kiezer om meer besluitvorming op EU-niveau te realiseren met betrekking tot het asielbeleid afgenomen. Dit heeft geleid tot minder verordeningen en richtlijnen op Europees niveau met betrekking tot het asielbeleid.

De conclusie van de hypothese (3) “de druk van de Europese kiezers”:

De druk van de EU-burger die besluitvorming op EU-niveau op het gebied van het asielbeleid wenst is afgenomen. Hierdoor is het asielbeleid binnen de EU niet gemeenschappelijk.

¹¹² Europese Commissie.(2009). Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal comité en het comité van de regio's vrijheid, veiligheid en recht: een evaluatie van het Haags Programma en het actieplan, sedert 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:NL:DOC> (datum van raadpleging: 12 juli 2009).

Het aantal verordeningen en richtlijnen die worden aangenomen binnen de EU is afhankelijk van het aantal initiatieven die de Commissie onderneemt om voorstellen te doen. Eén van de veranderingen die zijn doorgevoerd na het Verdrag van Amsterdam, is dat de Commissie het initiatiefrecht heeft gekregen om voorstellen te doen. Des te minder initiatieven de Commissie onderneemt om voorstellen te doen, des te minder verordeningen en richtlijnen er zullen worden aangenomen.

3^{de} verklaring: Dat er geen gemeenschappelijk asielbeleid is binnen de EU wordt verklaard door “het supranationaal ondernemerschap”:

Het bevorderen van verdere integratie van het asielbeleid is mede afhankelijk van het aantal initiatieven, dat de Commissie onderneemt op dit beleidsterrein. Afhankelijk van haar supranationale ondernemerschap zal de integratie van het asielbeleid verder toe- of afnemen. Hierbij is het belangrijk om te weten wat de drijfveren zijn van de Commissie om uiteindelijk wel of geen voorstel te doen: wordt ze “gedwongen” door druk van buitenaf of is het veelal eigen initiatief? Deze vraag houdt ook verband met de hypothese “*de druk van de Europese kiezer*” en “*de externe druk*”. Al met al zal een afname van het supranationale ondernemerschap van de Commissie uiteindelijk leiden tot minder initiatieven, waardoor het asielbeleid niet gemeenschappelijk zal worden. Uit onderzoek is gebleken dat het aantal initiatieven met betrekking tot het asielbeleid na het Haags programma minder is geweest dan vóór het Haags programma. Het supranationaal ondernemerschap is na het Haags programma dus afgenomen.

Conclusie van de hypothese (4) “het supranationaal ondernemerschap”:

Doordat er weinig supranationaal ondernemerschap is getoond door de Commissie, is het asielbeleid niet gemeenschappelijk geworden.

6.2 Conclusie: waardoor is er geen eenduidig en gemeenschappelijk asielbeleid binnen de Europese Unie?

Uit de voorgaande antwoorden op de deelvragen kan nu het antwoord worden gegeven op de hoofdvraag: *waardoor is er geen eenduidig en gemeenschappelijk asielbeleid binnen de Europese Unie?*

Het antwoord op de onderzoeksvraag luidt als volgt:

De eerste verklaring is dat de besluitprocedure met betrekking tot het asielbeleid binnen de EU op basis van unanimiteit worden genomen en dat daardoor vaak besluiten niet worden aangenomen. Dit heeft te maken met de onderlinge verdeeldheid die er heerst binnen de EU met betrekking tot het asielbeleid. De afgelopen jaren is er wel enige vooruitgang geboekt om het asielbeleid te harmoniseren, maar dit heeft niet geleid tot een gemeenschappelijk asielbeleid.

De geringe vooruitgang op het terrein van het asielbeleid binnen de EU wordt onderbouwd door het geringe aantal verordeningen en richtlijnen die na het Haags programma zijn aangenomen. Ondanks dat er een ambitieuze agenda is opgesteld voor het Haags programma om het asielbeleid gemeenschappelijk te maken, is men hier uiteindelijk niet in geslaagd.

De tweede verklaring is het gebrek aan supranationaal ondernemerschap van de Commissie. Ondanks dat de Commissie het initiatiefrecht heeft om als enige EU-institutie beleidsvoorstellen in te dienen, is zij er niet in geslaagd meer supranationaal ondernemerschap te tonen om het asielbeleid gemeenschappelijk te maken. Het supranationaal ondernemerschap blijkt vergeleken met de periode vóór het Haags programma zelfs te zijn afgenomen, waardoor minder beleidsvoorstellen met betrekking tot het harmoniseren van het asielbeleid zijn aangenomen. Hierdoor is het asielbeleid binnen de EU niet gemeenschappelijk.

De derde verklaring is de druk van de Europese kiezer. Deze verklaring ligt in het verlengende van de tweede verklaring. De druk om supranationaal ondernemerschap te tonen om het asielbeleid

gemeenschappelijk te maken is in de afgelopen jaren afgenomen. Uit het onderzoek blijken andere beleidsgebieden een groter prioriteit hebben, die de Europese kiezer op EU-niveau aangepakt wil hebben. De toename van de georganiseerde criminaliteit en de afname van de asielaanvragen over de afgelopen jaren, heeft de prioriteit van de Europese kiezer doen verplaatsen. De druk van de Europese kiezer om het gemeenschappelijke asielbeleid op EU-niveau te laten beslissen is afgezwakt.

Al met al is het asielbeleid binnen de Europese Unie door de bovengenoemde redenen niet eenduidig en gemeenschappelijk. Van alle drie de verklaringen geeft dat de afgenomen druk van de EU kiezers mijn inziens de beste verklaring waardoor de EU geen gemeenschappelijk en eenduidig asielbeleid heeft. De EU is een democratisch instituut, dat belang heeft bij de wil van de burger. Het is voor de verschillende EU-instituties, zoals de Commissie dan ook essentieel om zich bij het belang van de EU-burgers aan te sluiten. De Commissie laat regelmatig verschillende “survey’s” uitvoeren om erachter te komen wat de EU-burgers wensen op EU-niveau. Daarmee is het mijn inziens ook gerelateerd aan het supranationaal ondernemerschap van de Commissie. Hiermee kan verklaard worden waarom de Commissie minder supranationaal ondernemerschap heeft getoond op het gebied van het asielbeleid.

De verklaring dat de besluitprocedure op basis van unanimiteit wordt uitgevoerd, is mijn inziens de minst sterke verklaring waarom het asielbeleid niet eenduidig en gemeenschappelijk is. In deze verklaring is het van belang dat alle EU-landen op één lijn zitten of belang hebben bij een gemeenschappelijk asielbeleid. Er zijn altijd wel redenen te noemen, waardoor één lidstaat niet wil meewerken of geen belang heeft bij een gemeenschappelijk asielbeleid.

Ondanks dat er (nog) geen gemeenschappelijk asielbeleid is binnen de EU, is er sinds Tampere wel degelijk bewerkstelligt dat de EU op bepaalde terreinen (beter) samenwerkt om het asielbeleid te harmoniseren. Het “scoreboard” van het Haags programma is hier een concreet voorbeeld van. Dat er momenteel nog geen gemeenschappelijk asielbeleid is binnen de EU, betekent niet dat er in de toekomst geen gemeenschappelijk asielbeleid zal komen. Mijn inziens zal er onder (externe) druk van bijvoorbeeld niet-gouvernementele instituties (die bijvoorbeeld in het belang van de asielzoeker handelen), meer druk op EU-instituties worden gelegd om tot een samenhangend asielbeleid te komen. Ook sluit ik niet uit dat het zelfs zo ver kan komen dat niet-gouvernementele instituties mogen mee participeren van beleidsvorming tot besluitvorming.

Hoofdstuk 7: Literatuurlijst

- 18th Session of the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice: *The global crime threat – we must stop it*, <http://www.unodc.org/unodc/en/about-unodc/speeches/2009-16-04.html> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).
- Bale, T.(2008). *European Politics, a comparative Introduction* (2nd ed.). New York: Macmillan
- Burg, I. van den & Swiebel, J.(2002, 22 juni). Europees asielbeleid is hard nodig. *De Gelderlander*.
- Carrera, S. & Guild, E.(September 2008). Centre for European Policy Studies, Policy brief no. 170 September 2008: *The French Presidency's European Pact on Immigration and Asylum: Intergovernmentalism vs. Europeanisation? Security vs.Rights?*,http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_The_French_Presidency_s_European_Pact_on_Immigration_and_Asylum.pdf (datum van raadpleging: 1 augustus 2009).
- Citaat van drs. Daemen, 1^{ste} college, mei 2008, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Justice, freedom and security in Europe since 2005: *an evaluation of The Hague programme and action plan - Follow-up of the implementation of legal instruments in the fields of justice, freedom and security at national level : implementation scoreboard {COM(2009) 263 final} {SEC(2009) 766 final} {SEC(2009) 767 final}*,<http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=496209:cs&lang=nl&list=498904:cs,496962:cs,497043:cs,496417:cs,496213:cs,496211:cs,496210:cs,496209:cs,496238:cs,496261:cs,&pos=8&page=1&nbl=4488&pgs=10&hwords=> (datum van raadpleging: 24 juli 2009)
- Desite: *besluitvorming*, <http://drcwww.uvt.nl/dbi/instructie/eu/nl/T23.htm> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).
- Eerste kamer.(2008). Europese berichtgeving, *Mededeling met het verslag over de uitvoering van het Haags programma - 2005, 2006, 2007 en 2008*,<http://europapoort.eerstekamer.nl/9345000/1f/j9vvygy6i0ydh7th/vhbwzgwz5uc>. (datum van raadpleging: 17 juli 2009).
- Eurobar. (2009), http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_en.htm (datum van raadpleging: 24 juli 2009).
- European Commission, Justice and Home Affairs: *Asylum, The European Union Policy towards a Common European Asylum System*,http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/asylum/fsj_asylum_intro_en.htm (datum van raadpleging: 25 juli 2009)
- European Commission.(2009). Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Justice, freedom and security in Europe since 2005: *an evaluation of The Hague programme and action plan - Follow-up of the implementation of legal instruments in the fields of justice, freedom and security at national level : implementation scoreboard {COM(2009) 263 final} {SEC(2009) 766 final} {SEC(2009) 767 final}*, <http://eurlex.europa.eu/Notice.do?val=496209:cs&lang=nl&list=498904:cs,496962:cs,497043:cs,496417:cs,496213:cs,496211:cs,496210:cs,496209:cs,496238:cs,496261:cs,&pos=8&page=1&nbl=4488&pgs=10&hwords=>(datum van raadpleging: 24 juli 2009)
- European Council.(2004). Decision 2004/927/EC of 22 December 2004 providing for certain areas covered by Title IV of Part Three of the EC Treaty to be governed by Art. 251 TEC, OJ L 396/45, 31.12.2004(a)
- European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics.(2009). <http://www.europeansourcebook.org/>, (datum van raadpleging: 24 juli 2009).
- Europese berichtgeving, eerste kamer (2005). *Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement : Naar toegankelijker, rechtvaardiger en beter beheerde asielstelsels*,<http://europapoort.eerstekamer.nl/cgi-bin/as.cgi/0345000/c/start/file=/9345000/1/j9vvygy6i0ydh7th/vghcdpmunmvq>. (datum van raadpleging: 18 mei 2009).

- Eerste kamer.(2008). Europese berichtgeving, *Europees pact voor asiel en migratie*, <http://europapoort.eerstekamer.nl/9345000/1fj9vvyg6i0ydh7th/vhxabucw4ovc> (datum van raadpleging: 14 mei 2009).
- Europese Commissie.(2005).Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement - Het Haags programma: *tien prioriteiten voor de komende vijf jaar het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht* /* COM/2005/0184 def.,<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:NL:HTML> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).
- Europese Commissie.(2005).Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: *Een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht ten dienste van de burger, meer vrijheid in een veiligere omgeving*, COM (2009) 263, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0262:FIN:NL:PDF> (datum van raadpleging: 24 juli 2009)
- Europese Commissie.(2005).Publicatieblad van de Europese Unie: *Actieplan van de Raad en de Commissie ter uitvoering van het Haags Programma voor de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (2005/C 198/01)*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:198:0001:0022:NL:PDF> (datum van raadpleging: 12 mei 2009).
- Europese Commissie.(2005).Publicatieblad van de Europese Unie: *Het Haags programma: tien prioriteiten voor de komende vijf jaar. Het partnerschap voor Europese vernieuwing op het gebied van vrijheid, veiligheid en recht* (publicatieblad C 236 van 24.9.2005, COM(2005) 184 def.), http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/116002_nl.htm (datum van raadpleging: 5 april 2009).
- Europese Commissie.(2005).Publicatieblad van de Europese Unie: *Het Haags programma, versterking van de vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie (2005/C 53/01)*, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:NL:PDF> (datum van raadpleging: 18 mei 2009).
- Europese Commissie.(2008).Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal comité en het comité van de regio's vrijheid, veiligheid en justitie: verslag over de uitvoering van het Haags programma 2007,<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:NL:DOC> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).
- Europese Commissie.(2009).Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal comité en het comité van de regio's vrijheid, veiligheid en recht: een evaluatie van het Haags Programma en het actieplan, sedert 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0263:FIN:NL:DOC> (datum van raadpleging: 12 juli 2009).
- Eurostat.(2007). *First asylum applications in EU 1986-2006*, http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/statistics/docs/asylum_update_1986_2006_en.pdf (datum van raadpleging: 24 juli 2009).
- Eurostat.(2008). *Asylum applications*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tps00021> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).
- Eurostat Newsrelease, 162/2008 - 18 November 2008,<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/documents/Tab/3-18112008-EN-AP.PDF> (datum van raadpleging: 24 juli 2009)
- FederaleOverheidsdienst. (2009): Europabeleid,<http://www.diplomatie.be/NL/policy/Europa/europaDetail.asp?TEXTID=29111> (datum van raadpleging: 25 juli 2009).
- Fight against organised crime,<http://www.euractiv.com/en/security/fight-organised-crime-archived/article-117526> (datum van raadpleging: 24 juli 2009).
- GroenLinks.(2009). *GroenLinks blij met gemeenschappelijk Europees asielbeleid*,<http://europa.groenlinks.nl/node/20904>. (datum van raadpleging: 14 mei 2009).
- Guiraudon,V.(2004).Immigration and Asylum: A high politics agenda. In M.Green Cowles & D.Dinan (Eds), *Developments in the European Union 2*. New York: Macmillan

- Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, [http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=3d58e13b4&query=Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=3d58e13b4&query=Handbook+on+Procedures+and+Criteria+for+Determining+Refugee+Status) (datum van raadpleging: 2 april 2009).
- Heering, A.(Mei 2008) Radio Nederland Wereldomroep: *Italië verjaagt Roemeense zigeuners*, <http://www.europa-nu.nl/9353000/1/j9vvh6nf08temv0/vhuz4wy7p3wc?ctx=vgaxlcr1jzljz> (datum van raadpleging: 12 april 2009).
- Herm, A.(2008). Eurostat, Statistics in focus 98/2008: *Recent migration trends: citizens of EU-27 Member States become ever more mobile while EU remains attractive to non-EU citizens*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-098/EN/KS-SF-08-098-EN.PDF (datum van raadpleging: 24 juli 2009).
- Hix, S.(2005). *The political system of the European Union* (2nd ed.). New York: Macmillan
- Holterman, Th.(2002). *Vreemdelingenrecht* (zesde, geheel herziene druk). Deventer: Kluwer
- Ministerie van Volksverhuizing, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: wat is een inbreukprocedure, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=7802#a7> (datum van raadpleging: 27 juli 2009).
- Patrick Dunleavy van de “London School of Economics” uit *Democracy, Bureaucracy and Public Choice* , 1991- reissued 2001, London: Pearson Education
- Thiel, S. van.(2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- TNS Opinion & Social: Eurobarometer 59 / public opinion in the European union. Survey requested by the European Parliament, Brussels, July 2003, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb59/eb59_rapport_final_en.pdf (datum van raadpleging: 7 juli 2009).
- TNS Opinion & Social: Special Eurobarometer 290.(June 2008). *The role of the European Union in Justice, Freedom and Security policy areas Report Publication*. Survey requested by the European Parliament, Brussels, June 2008, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_290_en.pdf (datum van raadpleging: 24 juli 2009).
- UNHCR.(2009). UNHCR/Governments, <http://www.unhcr.org/statistics.html> (datum van raadpleging: 2 april 2009).
- Updaid (Mei 2008). *Ruim 1000 illegalen stranden op Italiaans eiland*, <http://www.updaid.nl/vluchtelingen/ruim-1000-illegalen-stranden-op-italiaans-eiland/>(datum van raadpleging: 5 april 2009).
- Vleuten, A. van der.(2007). *De bestuurlijke kaart van de Europese Unie*. Bussum: Coutinho.

Bijlage

Bijlage I: Gebruikte Tabellen en grafieken

Tabel 1: Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees, stateless persons, and others of concern to UNHCR by country/territory of asylum, end-2007.

Country/territory of asylum ¹	REFUGEES						Total population of concern
	Refugees	People in refugee-like situations	Total refugees and people in refugee-like situations	Of whom assisted by UNHCR	Asylum-seekers (pending cases)	Returned refugees	
Central Africa-Great Lakes	1.100.052	15	1.100.067	673.610	21.895	109.371	3.930.130
East and Horn of Africa	815.176	11	815.187	733.917	30.265	132.941	5.228.219
Southern Africa	181.192	-	181.192	88.480	186.761	12.071	380.497
Western Africa	174.726	8	174.734	163.619	13.352	48.259	945.573
Asia and Pacific	2.674.157	1.151.018	3.825.175	2.162.084	36.788	375.942	6.917.979
MENA	2.653.951	67.571	2.721.522	504.462	36.912	45.470	6.093.852
Europe	1.580.212	5.071	1.585.283	138.255	251.461	6.520	4.031.270
Americas	499.920	487.590	987.510	35.927	162.552	28	4.150.103
Various	-	-	-	-	-	38	38
Total	9.679.386	1.711.284	11.390.670	4.500.354	739.986	730.640	31.677.661

Bron: UNHCR.(2009).¹¹³

¹¹³ UNHCR.(2009).Governments, <http://www.unhcr.org/statistics.html> (datum van raadpleging: 2 april 2009).

Bijlage II: Enquêtevraag experts

Enquête experts

“Het Haags programma is een meerjarenprogramma, waarin tien prioriteiten voor de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zijn vastgesteld. In het kader van mijn onderzoek wil ik het Haags programma gebruiken om per prioriteit te bekijken of er vooruitgang is geboekt. Het is relevant voor mijn onderzoek, omdat het Haags programma onder andere als doel heeft een doeltreffende geharmoniseerde asielpcedure te ontwikkelen op basis van de waarden en de humanitaire traditie van de Unie en een gemeenschappelijk Europees asielstelsel. Omdat het Haags programma in november 2004 door de Europese Raad is aangenomen en de doelstellingen uiteen zet voor de Ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid over de periode 2005-2010, wil ik u vragen als expert op dit gebied, of er over de periode 2005 t/m 2009:

- a) veel voortgang is geboekt;*
- b) een beetje voortgang is geboekt;*
- c) geen voortgang is geboekt;*

, bij de volgende tien prioriteiten van het Haags programma:

- 1. Grondrechten en burgerschap*
- 2. Bestrijding van terrorisme*
- 3. Gemeenschappelijke asielruimte*
- 4. Migratiebeleid*
- 5. Integratie*
- 6. Binnengrenzen, buitengrenzen en visa*
- 7. Privacy en veiligheid bij informatie-uitwisseling*
- 8. Georganiseerde criminaliteit*
- 9. Civiel- en strafrecht: een effectief Europees rechtsgebied voor alle burgers*
- 10. Vrijheid, veiligheid en recht: gedeelde verantwoordelijkheid en solidariteit”*

Bijlage III: Enquête uitkomsten

1. Dr. Maarten P. Vink- Assistent-professor op de afdeling van politieke wetenschap van de universiteit van Maastricht:

“Beste Ertaç,

Je scriptie onderwerp klinkt erg interessant, en relevant gezien de ontwikkeling van het nieuwe meerjarenprogramma onder het aankomende Zweedse voorzitterschap. Ik vrees dat ik niet gedetailleerd op jouw vragen kan ingaan (het lijkt mij eerlijk gezegd ook meer aan jou om die analyse te maken), maar zie aangehangen enige recente CEPS publicaties die je wellicht kunnen helpen. Ook bestaan er wel Commissie documenten die de vooruitgang evalueren. Ik zou zeggen: maak daar gebruik van, kijk naar de doelstellingen, en naar de aangenomen maatregelen, en maak je eigen analyse.

Succes,

Maarten”

2. Dr. L.Schuster van de Department of Sociology, City University, Northampton Square, London:

“Dear Ertaç Konyali,

I can tell you that in the area of asylum - a great deal has been done, and national systems are increasingly integrated into an EU framework, but I am not sure this is progress - states have become much more restrictive (which means fewer people are getting protection). The asylum directives have specified minimum standards, but those whose standards were higher are drifting down, and improvements in other states have been minimal.

I hope this helps

Best wishes

Liza Schuster”