

Schengen all over the World

Eric van de Luytgaarden, lector Recht in Europa, Lezing uitgesproken op 24 november 2011, bij de Raad van Zuyd onderdeel van Kennis in Bedrijf.

De kleine letters zijn tijdens de lezing in verband met de beperkte tijd overgeslagen.

Vandaag geef ik u een korte verkenning naar aanleiding van de vraag die boven deze bijeenkomst hangt: **Het einde van Schengen?** Dit blijkt rechtssociologisch gezien een gekke vraag te zijn. Ik zal u dat uitleggen.

De Schengen-zone is een vrij-reizenzone, een zone waar we doen alsof de nationale grenzen niet bestaan. Vijf en twintig landen geven u en mij de mogelijkheid onbeperkt te reizen, binnen de 43000 km zee en 8000 km landgrenzen en dat geldt in beginsel voor 400 miljoen burgers. Ik zeg we doen alsof de nationale grenzen niet bestaan want daarover gaat juist de discussie. Er is een aantal argumenten, met een zeker populistische ondertoon, dat aangeeft dat we deze vrij-reizenzone moeten opheffen of op zijn minst moeten inperken.

U moet dan denken aan voor de hand liggende thema's als:

- De criminaliteit neemt drastisch toe en de cross-border bevoegdheden van de orde handhavers houdt daar geen gelijke tred mee. Anders gezegd: de onderwereld gaat haar gang, voert haar beroep uit en vertrekt met snelle auto's over de grens. De politiecoördinatie en cross-border bevoegdheden zijn daarop niet ingesteld, dus we geven door Schengen criminelen een vluchtroute. Ik vraag me dan twee fundamentele zaken af, 1) neemt de criminaliteit wel toe? En 2) denkt u nu echt dat door Schengen de criminelen een makkelijker vluchtroute hebben. Dat met andere woorden criminelen nu internationaal gaan terwijl ze vroeger in eigen land bleven? Mocht dat zo zijn dan zijn ook zij een onderdeel van de totale mondialisering en internationalisering. Zoals wij veel meer reizen doen zij dat dan ook.
- Er is een enorme toevloed aan vluchtelingen die het 'rijke' Europa opzoeken. Gelukszoekers meestal afkomstig uit landen waar het qua welvaart minder voorspoedig is of politieke asielzoekers die in eigen land vervolgd worden. Recent is een aanwas uit landen rondom de Middellandse zee waar de Arabische lente lijkt te zijn begonnen. De meeste burgers kijken er met interesse naar op de televisie, maar zien niet of te weinig in dat de nieuwe regimes niet direct een stevig democratisch fundament kunnen hebben. Een van de gevolgen van deze opstanden is dan ook dat men verkiest het leven voort te zetten in Europa. Italië heeft vele van hen die aankwamen op het Italiaanse eiland Lampedusa, een visum gegeven en men mag vrij het land van vestiging kiezen. Ik overdrijf, maar ook weer niet zozeer als ik sommige zeer behoudende politieke bewegingen in Europa mag geloven. Schande spreken sommigen ervan en het heeft een heuse herwaardering opgeleverd van het 19^e eeuwse begrip van nationale soevereiniteit. Natiestaten willen zelf bepalen wie hun land binnenkomt, door Schengen kan dat niet meer. Mijn primaire reactie daarop is dat dat nog wel kan, maar dat je er als land iets meer moeite voor moet doen.
- Mede door Schengen kunnen Poolse loodgieters, vitale bejaarden, zoekende studenten, Zwitserse kunstliefhebbers, Italiaanse keukenprinsen ongegeneerd hun

geluk elders beproeven. U ziet het al voor zich, honderden bussen met bejaarden trekken massaal naar Zuid-Europa om daar hun AOW te spenderen. Honderden Italianen komen per dag op Schiphol aan om gelijk aan de situatie in de jaren vijftig, hier een bestaan op te bouwen, en kijk naar uzelf studenten, u trekt massaal over de grenzen om (dankzij de Bologna verklaring) om aan andere hogescholen en universiteiten vakken te volgen, die in ons land niet of niet zo goed gedoceerd worden. Niet alleen de Italiaan, maar ook de 65 plusser, de student en noem maar op trekt erop uit, dankzij Schengen om ongehinderd elders te halen wat in het land van ingezetenschap niet voorhanden was.

Criminaliteit en migratie, redenen om de Schengen afspraken opnieuw te bekijken? Ik denk dat dat niet kan. Mondialisering, lage vliegtarieven, verdelende welvaart, horizontalisering van de samenleving en natuurlijk Europeanisering, het zijn allemaal ontwikkelingen die deze vraag overbodig maken. Schengen draagt daar niet aan bij, Schengen doet daar niet aan af, Schengen is een middel in een beweging die veel groter is dan de Schengen-landen of Europa.

Ik wil daar vandaag met u bij stil staan.

Als ik de speech van Cecilia Malmström, de Eurocommissaris voor Binnenlandse zaken Immigratie en Politie van 16 september jongstleden goed lees vallen mij een aantal zaken op:

- 1) Ze wijst op het grote succes van het Schengen akkoord. 1.25 Miljard reizen maken Schengen burgers ieder jaar gemiddeld, de economie trekt daar voordeel uit ten grote van 40 miljard € per jaar.
- 2) Er zijn problemen ontstaan in het intergouvernementele beslissysteem. Hiervoor bepleit ze twee oplossingen. Allereerst de onaangekondigde grenzen visitatie om te bezien of en waar er problemen zijn. Ten tweede de tweejaarlijkse Schengen APK, een controle of alles nog volgens plan verloopt.

Natiestaten kunnen de grenzen sluiten in voorzienbare gevallen (bijvoorbeeld een grote gebeurtenis met veel impact zoals de organisatie van een G20 top of de Olympische spelen). Zij kunnen dit alleen op voordracht van de Europese Commissie doen, gesteund door een gewone meerderheid van stemmen. In onvoorzienbare gevallen, zoals een terroristische aanslag, kunnen natiestaten zelf de grenzen voor 5 dagen sluiten en kunnen ze de Commissie vragen voor verlenging daarvan, wat mijn inziens voor de hand ligt omdat dit soort gebeurtenissen zich niet beperken tot één autonoom land. Samenwerking is altijd vereist.

Mocht een land de externe Schengen grenzen niet kunnen beschermen dan zijn er diverse EU maatregelen mogelijk voor hulp en bijstand.

Schengen is een succes. Daarom vind ik,

Schengen moet verder uitgebreid worden

De Amerikaanse rechtshistoricus Lawrence Friedman geeft in zijn boek *'the horizontal society'* een visie op de Westerse samenlevingen. Onze samenleving kenmerkt zich doordat niet van te voren is vastgelegd waar iemands positie in de samenleving is. Het is een

samenleving van mogelijkheden en mobiliteit. Een samenleving waarin vele vragen zijn en steeds minder antwoorden. Een samenleving waarin feitelijke mobiliteit, maar ook mobiliteit tussen groepen waartoe men zich wil verhouden, of mobiliteit in normatieve kaders of meningen zo u wilt, leidend is. Het behoren tot een bepaalde groep, sociale klasse of het hebben van een nationaliteit is van minder belang voor de ontwikkeling van mensen dan honderd jaar geleden. Vroeger leefden we in een wereld die sterk bepaald werd door tradities zoals familiebanden, religieuze achtergronden of afkomst. Nu leven we in een wereld waarin mensen op horizontaal niveau banden aangaan met gelijkgerichte en gelijkgestemde anderen. Mensen worden vooral geleid door wat ze doen of wat ze gedaan hebben, de meritocratie (Bovens en Wille). Naast wie we zijn, is de eigen verantwoordelijkheid voor de menselijke ontwikkeling om te worden wie je bent nooit groter geweest dan in onze tijd. Dit vraagt randvoorwaarden om deze ontwikkeling mogelijk te maken. Het vraagt eveneens een verandering in het concept van burgerschap. Ons Westerse concept van burgerschap bestaat in de civil society. Een society waarin, burgerrechten die zijn verdeeld in klassieke vrijheidsrechten, politieke participatierechten en sociaal economische rechten een grote rol speelt, een liberaal concept. Bescherming van individuen in een open en horizontale samenleving met de garantie van burgerrechten vraagt nog om het element mobiliteit, open grenzen, immers open grenzen met de minst mogelijke beperkingen geeft leefbaarheid. De individuele burger wil een leefbare samenleving. Hoewel leefbaarheid tegenwoordig vaak ten onrechte vertaald wordt met voorspelbaarheid, het afwentelen van verrassingen, beheersbaarheid en controleerbaarheid, zou leefbaarheid in de zin van het optimaal creëren van ontwikkelingsmogelijkheden, het Leitmotiv van de politiek moeten zijn. Dat doet een appèl op het recht, de regels en in dit geval de regels in Europa. De vraag naar leefbaarheid en optimale mobiliteit als onderdeel van die leefbaarheid moet beantwoord worden. Hiermee zijn de regels, in dit geval de Schengen regels niet meer een rustig juridisch gegeven, maar veel meer een sociologisch middel tot het bereiken van persoonlijke ontwikkelingsdoelen en bescherming van de mobiele burger. Dit werpt natuurlijk een heel ander licht op de zaak. De vraag van het begin van deze lezing naar het einde van Schengen brengt dan eveneens de vraag naar voren naar het einde van onze maatschappelijke of sociologische ontwikkeling zoals we die nu kennen.

De Duitse socioloog Ulrich Beck heeft –mede hiervoor- de term Weltrisicogesellschaft geïntroduceerd. Die voor vandaag als volgt uitgelegd kan worden: door de toenemende druk door neo-conservatieve bewegingen tot naar binnengekeerd nationalisme en de sterke drang de nationale soevereiniteit niet te willen opgeven, leven burgers in een maatschappij waarin mobiliteit voor hen van levensbelang is om te studeren, te werken en te leven, maar waarin zij die mobiliteit vooral als risico ervaren. Sommige mensen lijken dat in hun politieke voorkeur tot uitdrukking te willen brengen door tegen Europa te kiezen, of althans die keuze als een package deal voor lief te nemen, als ze om andere (onderbuik) gevoelens kiezen voor het neo-conservatisme van bijvoorbeeld de PVV, de FPÖ, het Front Nationale, de Lega Nord, de NPD, het Vlaams belang en ga zo maar door.

Technologische ontwikkelingen, toenemende informatisering en invloed van massacommunicatie leidt tot een mondiale wereld waarin men om te kunnen (over-)leven in

ruimte nodig heeft. De komst van internet heeft andere grenzen doen vervagen. We halen onze producten even gemakkelijk via het web aan de andere kant van de wereld als vroeger bij de bakker op de hoek. Misschien nog wel gemakkelijker. De wereld is grenzeloos geworden. Het verdrag van Schengen is in die zin niet meer dan een politiek-juridische codificatie van wat er al is en wat we willen dat er is. Niemand wil dure producten kopen bij een lokale winkelier als die met een paar drukken op de knop elders goedkoper te halen zijn en nog thuis gebracht worden ook. Auto's importeren we graag uit landen waar voor hetzelfde geld meer auto geboden wordt. Als het echter gaat om migratie van mensen dan moeten de grenzen dicht? Waarom, omdat we bang zijn, waarvoor zo vraag ik me af?

Ik noem dit fenomeen met Beck containerisme, waarmee ik bedoel dat het lijkt alsof we ons wel realiseren dat we in één Europa leven, maar dat we doen en praten alsof we in een container leven. Europa is een gebiedsdeel en politieke unie van verschillende snelheden, met verschillende nationale perspectieven. De groep armste Luxemburgers is altijd nog rijker dan de groep rijkste Roemeniërs. De Oost-Europese landen hebben een recente traditie van het reëel bestaand socialisme, de Angelsaksische landen van liberalisme, en het grootste deel van het continentale West-Europa van de christendemocratie en het pragmatische socialisme, het Rijnlandse model. Er zijn dus veel verschillen, maar Europa is meer dan een containerschip met 27 containers.

In dat Europa is juist die unificatie, onder andere vormgegeven door het vrije verkeer uit het Verdrag van Schengen, een vehikel waarmee nationale lidstaten sterker worden. Majeure problemen als grensoverschrijdende organised crime, werkloosheid, milieuproblematiek en immigratie kan geen enkele lidstaat alleen oplossen. Als landen als Griekenland en Italië al niet in staat zijn de eigen huishoud portemonnaie op orde te hebben, hoe staat het dan met de aanpak van dit soort problematiek. Nee, juist de omvang van de problematiek waarvoor landen uit de Schengen-zone staan, vraagt sociologisch gezien een extra Schengen-impuls.

Daar wil ik even bij stil staan. Ik baseer de volgende analyse op het werk van Zygmunt Bauman, een Brits-Poolse socioloog die het concept van **de vloeibare samenleving** heeft geïntroduceerd. Zijn werk is in onze taal duidelijk uitgelegd en geïnterpreteerd door de socioloog Hans Boutellier in zijn werk de *Improvisatiemaatschappij* uit 2011.

De vloeibare samenleving

Bauman typeert de hedendaagse cultuur als een vloeibare samenleving. Een samenleving die gekenmerkt wordt door leden die hun handelingen zo snel veranderen dat hun gedrag niet voorspelbaar is of kan worden geclusterd in gewoonten of routines. Het aloude rust, reinheid en regelmaat bestaat niet meer. Globalisering, individualisering en technologisering kenmerken het westen en leveren een hoop onrust op, aldus Bauman. Wat vandaag nieuw is, blijkt morgen al weer achterhaald (Boutellier , pp. 32 e.v.).

De samenleving heeft steeds minder solide constructies die maatschappelijke draagkracht geven. De soliditeit lijkt te moeten komen van de noodzaak telkens iets nieuws te proberen: innovatie is het toverwoord, we hebben er zelfs een ministerie van. We zien deze ontwikkeling overal in de maatschappij terug. Ik noem enkele voorbeelden. In het management is er de proefballonnen-cultuur. Het lanceren van schier oneindige reeks van ideeën, alleen het idee dat lijkt te beklijven wordt uitgevoerd. In het bedrijfsleven zien we de pragmatische aanpak, als iets voorziet in een behoefte en het verkoopt wordt het geproduceerd. In de duurzaamheidsstudies worden talloze initiatieven omarmd die duurzamer zijn dan oude processen, maar werkelijk duurzaam zijn ze nog geenszins. In de taal mag kennelijk iedere vernieuwing, zolang we maar snel en direct communiceren. In de zorg is alles wat kosten besparend is het onderzoeken waard, in de politiek zijn er de populistische partijen als de SP en de PVV die lustig met ideeën strooien, als de inrichting van een nationale investeringsbank om impulsen aan het MKB te geven of de herinvoering van de gulden. Dit alles wordt door overigens ook al niet geringe hoeveelheid media opgepakt. Het doel is kennelijk electoraal gewin, want we horen er meestal weinig meer van. In Europa wordt idee op idee gestapeld om de problemen het hoofd te bieden. In het onderwijs is kwaliteitsbewaking een innovatiecriterium op zich geworden en ga zo maar door.

Het adagium is echter niet ***anything goes***, maar ***anything works as long as we do something and keep on moving***.

Het archetype van de beleving van de vloeibare samenleving is '***shoppen***' aldus Bauman. Hij bedoelt daarmee niet zozeer ongebreideld koopgedrag, maar veel meer een verlangen, de essentie van de mogelijkheid die we moeten hebben alles te realiseren. De shopping malls of internet zijn goede voorbeelden. In de veiligheid, letterlijk door beveiligers, van een mall of de eigen huiselijke omgeving, kunnen we helemaal 'los' gaan. Deze metafoor is ook van toepassing op het Schengen gebied. Een afgeschermd gebied waarbinnen we vrij en doorgaans veilig kunnen bewegen.

We hebben zo'n afgeschermd gebied nodig als moderne mens. De vroege moderniteit (na de Verlichting) kenmerkte zich door patronen, codes en regels die een vast oriëntatiepunt vormden (Boutellier, p. 34). Die bestaan niet meer, het weven van sociale context rondom mensen is een zaak van de mensen zelf geworden. Het primaat van de staatsburger (de individu de jure, met bijbehorende bescherming van mensenrechten) is vervangen door het primaat van de handelende mens (de individu de facto, de mens die iets doet, maakt bijna niet uit wat, maar iets) die een gemeenschap, een collectiviteit zelf schept. De vloeibare samenleving is er een van verschillende gemeenschappen, different communities, waarbij het individualisme hoogtij viert. Niet in de a-sociale zin van het woord, maar bedoeld als het optimaliseren van de eigen keuzes. Hierbij is de individuele emotionele beleving absoluut leidend. Vragen als: 'doe je de goede dingen, is dit wel jouw ding, vind je je leven of werk nog wel leuk, is je huwelijk nog goed, had je een leuk weekend', die de dagelijkse conversatie van de moderne mens beheersen, zijn hier uitingen van.

Dit fenomeen heeft zijn weerslag op het politieke leven. Omdat het publiek domein niet meer de uitsluitende context is waarbinnen, solidariteit en verdelende rechtvaardigheid vorm krijgt, gaat de politiek sturen op hoofdlijnen. De politiek subsidiariseert of outsourct elementen die individuen zelf vorm moeten en kunnen (soms willen) geven. De zorg, het onderwijs, wonen en werken het zijn allemaal maatschappelijke velden geworden die voorheen totaal beheerst werden door de politiek, maar nu worden vormgegeven door individuen die op hun 'ondernemerschap en concurrerend vermogen' worden aangesproken. De politiek maakt en beheert de kaders, de individu onderneemt de invulling (Bauman, p. 16). In Schengen termen: Europa maakt en bewaakt de buitengrenzen en de Schengen-burgers gaan binnen die grenzen hun eigen gang. Het geeft in dit kader bezien geen pas, aan die grenzen eenzijdig te willen tornen, omdat Schengen slechts een uiting is van een alomvattende ontwikkeling en het Europa van vandaag. Er is wel een gevaar. Dat is gek genoeg niet de toename van criminaliteit of migratie. Nee, het gevaar in het ommuren van een gebied als Schengen is vergelijkbaar met het ommuren van een woonwijk. Het versterkt het gevoel van onveiligheid. Juist het wonen achter hekken met beveiligers, geeft mensen een angstig gevoel (Bauman p. 26). Het is dezelfde paradoxale beweging rondom de verklaring van minister Donald Rumsfeld, van de VS, voordat hij troepen naar Irak zond. Hij zei: 'de oorlog zal gewonnen zijn wanneer Amerikanen zich weer veilig voelen', maar juist het zenden van die troepen, heeft het gevoel van onveiligheid van Amerikanen versterkt.

De psychologische analyse van de ontwikkelde mens is niet meer dat voor hem de voorwaarden geschapen moeten worden tot ontwikkeling, die zijn er immers volop. Nee ,de bedreigingen die hij kan ondervinden in zijn ontwikkelweg moeten weggesaneerd worden. Een discussie over het **Einde van Schengen** past hierin alleen maar indien we bereid zijn de hele samenleving aan een onderzoek te onderwerpen. Indien we bereid zijn ook onze onbeperkte toegang tot de wereld en onze onbeperkte mogelijkheden tot samenleven te herwaarden en te overwegen en zelfs de mogelijkheid onder ogen te zien tot beperking. Dat zie ik zo een, twee, drie niet gebeuren. De wereld is onvoorspelbaarder geworden door bovenstaande ontwikkelingen en daar hebben sommigen moeite mee. Deze ontwikkelingen kunnen we echter niet eenzijdig stoppen door bijvoorbeeld landsgrenzen te sluiten. Door bijvoorbeeld uit het Schengen verband te stappen. Het is juridisch zeer moeilijk en sociologisch gezien haast niet mogelijk. We hebben te leven met het feit dat de ontwikkelingen anno 2011 ons problemen voorschotelt die we tot op heden niet of nauwelijks kenden. De onderlinge verbondenheid (neemt het voorbeeld van de Euro) stelt ons voor mondiale of althans Europese problemen die op die schaal moeten worden opgelost.

Slotopmerking

Concreet betekent dit, dat weet u ook, dat als de zuid-Europeanen een probleem hebben met hun financiën, wij -hoe spijtig en hoe onrechtvaardig -, eveneens een probleem met onze financiën hebben. We kunnen ons daar niet aan onttrekken. In een gemondialiseerde wereld is er pas vrijheid en veiligheid als iedereen die heeft. Er is dus nog een hoop werk te verzetten, want dat is bij lange na niet zo.

Als er in dit kader al een discussie over Schengen gevoerd moet worden, dan zou ik gelet op bovenstaande analyse zeggen dat die discussie moet gaan over de uitbreiding van het Schengen gebied, wellicht tot op mondiaal niveau.

Ik dank u wel.

Literatuur

Zygmunt **Bauman**, *Vloeibare tijden, leven in een eeuw van onzekerheid*, Zoetermeer 2011.

Ulrich **Beck**, *World at Risk*, Cambridge 2008

Marc **Bovens** en Anchrit **Wille**, *Diplomademocratie over de spanning tussen meritocratie en democratie*, Amsterdam 2011.

Hans **Boutellier**, *De improvisatiemaatschappij, over de sociale ordening van een onbegrensde wereld*, Den Haag 2011.

Lawrence M. **Friedman**, *The horizontal society*, New Haven/Londen 1999.

Cecilia **Malmström**, *Strengthening the area without internal border controls to guarantee free movement*, Brussel 16/9/2011
Speech/11/585.

Barbara **Oomen**, *Wat moet iedere jurist weten over rechtspluralisme*, in: Marc Hertogh en Heleen Weyers (red.), *Recht van onderop*, Nijmegen 2011, pp. 79-95.

Guenther **Teubner** en Peter **Korth**, *Two kinds of Legal pluralism: collision of transnational regimes in the double fragmentation of the world society*, in: Margaret **Young** (ed.), *Regime interaction in International Law: Theoretical and Practical Challenges*, Cambridge 2009.

Joost **van der Vaart**, *Regering-Merkel staat het Europese belang op dit moment in de weg*, interview met Ulrich Beck in NRC Handelsblad 25 oktober 2011, pp. 24-25.