

# Licht aan het einde van de tunnel: een oplossing voor de Europese asielimpasse?

Op 9 en 10 februari vond de extra top van EU-regeringsleiders plaats, waarbij de hervorming van het Europese immigratie- en asielbeleid bovenaan de agenda stond. Dit gevoelige onderwerp zorgt sinds de migratiecrisis van 2015, toen meer dan een miljoen vluchtelingen naar Europa trokken, voor grote politieke verdeeldheid op ons continent. Met name Midden-Europese lidstaten en rechtse politieke partijen in West-Europa roepen voortdurend op om de nationale grenzen te sluiten. Een oproep die het electoraal gezien goed mag doen, maar van elke realiteit gespeend is. Dit zou immers het einde betekenen van de Schengenzone, met alle negatieve economische gevolgen voor de interne markt van dien. Toch staat buiten kijf dat de Schengenzone als ongewenst neveneffect heeft dat uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale vreemdelingen zich vrijelijk kunnen verplaatsen tussen de verschillende lidstaten. Het asiel- en migratievraagstuk vraagt daarom per definitie om een eenduidige Europese aanpak. En hier wringt precies de schoen met een aantal problemen waarover de lidstaten het sinds 2015 nog niet eens kunnen worden.

- **De Dublin verordening**

Het eerste betreft de vraag welke lidstaat verantwoordelijk is voor de opvang en registratie van asielzoekers, wat formeel gereguleerd is in de Dublinverordening van 2003. Deze verordening stelt dat de opvang en de start van de asielprocedure in het land van aankomst dient te gebeuren. De grondgedachte hierachter is dat zo voorkomen wordt dat asielzoekers gaan 'visumshoppen', waarbij asielzoekers bij een mislukte asielaanvraag naar andere lidstaten trekken om daar hernieuwde asielaanvragen te doen. De Dublinverordening negeert echter de geografische realiteit: Luxemburg krijgt door haar ligging amper asielzoekers binnen, terwijl voor met name Griekenland, Italië en in minder mate Spanje het tegenovergestelde opgaat. Met name de Griekenland en Italië hebben simpelweg niet de (administratieve) capaciteit om alle asielaanvragen op tijd in behandeling te nemen, met als gevolg dat asielzoekers hun geluk zoeken in andere Europese lidstaten. In die zin is de Italiaanse stellingname begrijpelijk dat het hier geen nationaal, Italiaans probleem betreft, maar een Europees probleem.

Dit vraagt op de eerste plaats om meer Europese capaciteitsondersteuning: voor landen als Griekenland en Italië. In het geval van een sterke toename van vluchtelingen, dienen er snel meer 'hotspots' gerealiseerd te worden waar snel registratie en de start van de asielprocedures plaats kan vinden. Daarnaast is uitbreiding en verbetering van de huidige opvangcapaciteit noodzakelijk, om zo de mensonterende omstandigheden in de opvangkampen in bijvoorbeeld Lesbos en Lampedusa te voorkomen.

- **Meer Europese solidariteit?**

Deze maatregelen kunnen gekwalificeerd worden als symptoombestrijding en daarom is meer Europese solidariteit wellicht nóg belangrijker. Solidariteit betekent in deze context een evenwichtigere spreiding van de asielaanvragen en vluchtelingen over de verschillende Europese lidstaten. Een eerdere poging hiertoe maakt echter duidelijk hoe lastig dit in de praktijk is. In de nasleep van de asielcrisis in 2015 werd in Brussel overeenstemming bereikt over de herverdeling van 160.000 asielzoekers, maar uiteindelijk werden slechts een fractie daarvan daadwerkelijk verplaatst. Het falen van dit herverdelingsbeleid werd met name veroorzaakt door het feit dat Polen, Hongarije en Tsjechië niet of nauwelijks mee wilden werken aan de uitvoering. Een besluit dat de raakte aan de waarde van de geloofwaardigheid van Europese afspraken en daarmee zorgde voor ongekende spanningen tussen eerdergenoemde lidstaten en de Commissie en lidstaten onderling.

Sindsdien zijn er talloze vruchteloze voorstellen ontwikkeld om tot een evenwichtigere verdeling van vluchtelingen te komen. Denk hierbij aan verdeling op basis van BNP, bevolkingsdichtheid en het al dan niet toekennen van Europese financiering. Dit raakt aan een essentieel kenmerk van de Europese samenwerking: veel lidstaten wensen wél gebruik te maken van de lusten, terwijl de -bijbehorende- lasten deels genegeerd worden. Daarnaast legt het asielvraagstuk pijnlijk bloot dat de EU als waardengemeenschap onder druk staat.

- **Meer bewaking van de buitengrenzen?**

Een voorstel dat in de aanloop naar deze top veel media-aandacht kreeg was het versterken van de bewaking van de buitengrenzen van de EU, waardoor het voor vluchtelingen moeilijker zou worden om Europa überhaupt te bereiken. Het Europese grensbewakingsagentschap Frontex heeft de laatste jaren al veel meer bevoegdheden en capaciteit gekregen om lidstaten te ondersteunen in de grensbewaking. De nu weer gestaag oplopende hoeveelheid vluchtelingen die Europa weten binnen te komen, toont aan dat dit een beperkt effect heeft gehad. Ook de illegale 'pushbacks' door sommige lidstaten, soms zelfs met medewerking van Frontex zelf, heeft dit tij (nog) niet weten te keren. In de praktijk zien we dat lidstaten in de eerste plaats zelf nationale maatregelen uitvaardigen om de vluchtelingenstroom te beperken. Het nieuwe beleid in Italië onder premier Meloni om meer boten ter beschikking te stellen aan de Libische grensbewaking en het schepen met vluchtelingen nagenoeg onmogelijk maakt om in zuid-Italiaanse havens af te meren, is hiervan een goed voorbeeld.

Een ander voorstel betreft de versteviging van de Europese buitengrenzen met hekken, gefinancierd door de Europese Commissie. Los van het feit dat landen hier ook al nationaal het voortouw nemen, zie de hekwerken in Polen, Bulgarije en Hongarije bijvoorbeeld, zal dit ook geen duurzame oplossing bieden. Ten eerste maakt dit het verdienmodel van mensensmokkelaars alleen maar lucratiever en vluchtelingen zullen koste wat het kost blijven proberen Europa binnen te komen. Ten tweede vergt dit een eenduidige, consistente grensbewaking. Los van de vraag of dit vanuit menselijk perspectief wenselijk en internationaal juridisch mogelijk is, bestaat de EU-grens uit talloze eilanden die zich niet laten omheinen met hekken.

Het gebrek aan onderling vertrouwen tussen lidstaten is een ander fundamenteel probleem. Exemplarisch was de insinuatie van premier Rutte dat Bulgaarse douaniers corrupt zouden zijn, wat als een belangrijk argument werd gebruikt voor de recente Nederlandse afwijzing van het Bulgaarse lidmaatschap van de Schengenzone. Zonder wederzijds vertrouwen bieden strengere grenscontroles tevens geen oplossing.

- **Het Gambia-voorstel als uitweg?**

Een ander probleem betreft de samenwerking met landen van herkomst. Van Marokko is bekend dat het land tot vrij recent geen uitgeprocedeerde landgenoten wilde terugnemen, iets wat voor veel andere Afrikaanse landen nog steeds geldt. Het gevolg is dat slechts 20% van de uitgeprocedeerde asielzoekers in Nederland daadwerkelijk naar het land van herkomst wordt teruggestuurd, terwijl de rest een leven in de illegaliteit in Europa leidt. Vandaar dat de EU in toenemende mate deals sluit met derde landen. In ruil voor financiële en/of economische steun dienen deze derde landen hun emigratie beter te reguleren en vluchtelingen terug te nemen. Een worst die derde landen voorgehouden is grotere toegang tot de Europese markt. Anderzijds krijgen landen die niet meewerken minder of geen Europese steun en kunnen ingezetenen moeilijker in aanmerking komen voor een visum. Wellicht biedt het Duitse idee van de Gambiadeal van Gerald Knaus, ook initiatiefnemer van de EU-Turkijedeal, een oplossing. Het BNP van Gambia bestaat op dit moment voor meer dan 25% uit geld dat door Gambianen die illegaal in Europa verblijven naar huis wordt gestuurd. Het voorstel dat tijdens de top van deze week besproken wordt, houdt in dat alle illegaal in Duitsland werkende Gambianen een werkvergunning krijgen, mits zij niet in aanraking zijn geweest met de Duitse justitie. Deze vergunningen worden met name gegeven voor beroepen in sectoren waar een tekort aan werknemers is. Gambianen die toch illegaal naar Duitsland komen, worden snel uitgezet en door Gambia teruggenomen. Het mes zou daarmee aan twee kanten snijden: het verdienmodel van mensensmokkelaars valt weg en Gambianen kunnen vrijelijk in Duitsland studeren en werken, waardoor het personeelsgebrek in Duitsland deels wordt ondervangen. Het eventuele succes van een dergelijke constructie hangt uiteraard af van de mate waarin het herkomstland zich aan de gemaakte afspraken houdt.

Een eenduidige oplossing voor het asielvraagstuk op korte termijn lijkt daarom niet voorhanden. Het Duitse voorstel, hoe onvolkomen het ook nog mag zijn op dit moment, verdient daarom serieuze aandacht. Want als het op Europese solidariteit en onderling vertrouwen aankomt, zal er vooralsnog geen vooruitgang geboekt worden.

Geschreven door: **Rob Boudewijn** en **Hidde Wedman**,

Beiden verbonden aan de opleiding European Studies, Thorbecke Academie, NHL Stenden Hogeschool

