

Naar een nieuwe grondslag voor het vluchtelingenbeleid

De bijna wekelijkse Europese toppen en speciale bijeenkomsten over het vluchtelingenvraagstuk tonen voortdurend hetzelfde beeld: nieuwe conclusies opschrijven is makkelijker dan oude afspraken uitvoeren. Steeds wordt duidelijk dat een Europese aanpak staat of valt met de politieke wil in de lidstaten om samen een gemeenschappelijk probleem op te lossen. De sleutel ligt in een eerlijk en rechtvaardig asiel- en migratiebeleid, het investeren in opvang in de regio en een modernisering van het vluchtelingenverdrag. Politici kunnen het zich niet veroorloven weg te kruipen in een schulp van angstig en bekrompen nationalisme.

door *Jeroen Lenaers*

De auteur is lid van het Europees Parlement namens het CDA.

HET BOEK *WIJ EUROPEANEN* VAN WIM DE WAGT RECONSTRUEERT, in de woorden van de auteur, de intrigerende initiatieven van Frankrijk en Duitsland om rond 1930 een federale Europese unie te vormen. Dat mislukte, Europa viel uiteen, en de rest is geschiedenis. Wie aan de toekomst wil bouwen moet echter van de geschiedenis leren, en met dat besef vraagt een overpeinzing toegeschreven aan Robert Peereboom, hoofdredacteur van het *Haarlems Dagblad*, uit 1931 om bijzondere aandacht. Peereboom was in 1931 in Genève aanwezig bij de vergadering van de Volkenbond. Hij analyseerde de situatie in het Europa van die jaren als volgt: ‘Er werd wel overvloedig gedebatteerd over vrede, ontwapening en internationale samenwerking, er werden gloedvolle redes gehouden en conferenties georganiseerd; als het op concrete maatregelen aankwam gaven de politici niet thuis en kropen ze terug in hun schulp van een angstig en bekrompen nationalisme.’¹

VAN DE GESCHIEDENIS NAAR HET HEDEN

Op zondag 17 april 2011 blokkeerde Frankrijk de toegang van Tunesische vluchtelingen in het Italiaanse grensplaatsje Ventimiglia. De Arabische lente was in volle gang en de vluchtelingenstroom richting Europa groeide, maar deze groep vluchtelingen moest, volgens Frankrijk en volgens de afgesproken Europese regels, in Italië blijven en daar asiel aanvragen. Italië, licht geërgerd door de disproportioneel zware last die het land als lidstaat aan de buitengrens van de Unie ten deel viel, liet ze oogluikend door om zo de omvang van het probleem ook aan Frankrijk en andere lidstaten duidelijk te maken.

Tweeënhalf jaar later. Na een vermindering van de instroom in 2012 nam in 2013 het aantal opnieuw toe. Meer en meer vluchtelingen waagden zich met gevaar voor eigen leven aan de oversteek naar Europa. De rampen die zich op de Middellandse Zee voltrokken waren tot dan toe klein van omvang (doch onmeetbaar qua menselijk leed) en kregen relatief weinig aandacht van Europese media, politici of publieke opinie. Dat veranderde echter in oktober 2013: bij het Italiaanse eilandje Lampedusa kapseisde een grote boot en kwamen meer dan driehonderd vluchtelingen om het leven. Driehonderd vaders, moeders en kinderen verdronken in het koude water van de Middellandse Zee. Europa stond in rep en roer. Presidenten, premiers en ministers buitelden over elkaar heen om hun gevoelens van medeleven met de slachtoffers te betuigen, om hun afschuw uit te spreken over de gebeurtenis en om krachtig te betogen dat dit nooit meer mocht gebeuren. De Middellandse Zee mocht geen kerkhof voor vluchtelingen worden, er moesten meer middelen beschikbaar komen en binnen Europa moest grotere solidariteit een antwoord vormen op de toenemende omvang van deze humanitaire crisis.

Toen de stofwolken opgetrokken waren, de lichamen geborgen en de echo's van de mooie woorden verdwenen, bleek dat er van concrete afspraken tussen de Europese landen niets terechtgekomen was.

Bij gebrek aan een gezamenlijke aanpak nam Italië het initiatief tot een eigen grootschalige zoek- en reddingsoperatie. De overige lidstaten lieten Italië een jaar lang de kastanjes uit het vuur halen, maar kwamen dan alsnog, onder grote druk van onder andere het Europees Parlement, met een Europese missie in de Middellandse Zee. Daar waar Italië een jaar lang 9 miljoen euro per maand uitgaf, kwamen de 28 lidstaten gezamenlijk tot een budget van maar liefst 2,8 miljoen euro per maand.

Ieder volgend jaar zou de instroom van vluchtelingen een nieuwe recordhoogte bereiken. Vergeleken met 2011 was er in 2014 al sprake van een verdriedubbeling van het aantal vluchtelingen tot meer dan 210.000, maar

met een toename van vijfhonderd procent in 2015 liep het aantal vluchtelingen dat jaar op tot meer dan een miljoen. De eerste data van 2016 lijken deze trend te bevestigen.

Het grote verschil met 2011 is dat, vanwege de enorme omvang, de crisis voor veel lidstaten heel dichtbij gekomen is. Ook Nederland wordt nu flink op de proef gesteld. Afgelopen jaar kreeg Nederland 58.880 asielaanvragen, een verdubbeling vergeleken met 2014, en voor 2016 wordt door het kabinet rekening gehouden met een instroom van 58.000 vluchtelingen, terwijl het niet uitgesloten kan worden dat dit aantal nog zal groeien tot 90.000.

DE EUROPESE AANPAK

De Europese Commissie onder leiding van voorzitter Jean-Claude Juncker heeft veel politiek kapitaal geïnvesteerd in het vormgeven van een Europese oplossing. Waar in het begin van de crisis de aandacht voornamelijk uitging naar het vormgeven van een crisisaanpak – reddingsmissie, ontlasten van de grensstaten, en de aanpak van mensensmokkelaars – heeft de commissie gaandeweg plannen gepresenteerd om de crisis ook op de lange termijn het hoofd te bieden. De recentste voorstellen richten zich op het versterken van de buitengrenzen door de oprichting van een Europese land- en kustwacht.

Ondanks de snelheid waarmee de commissie met plannen op de propen komt, is er in de lidstaten veel weerstand ontstaan. Voor de zomer steunde een meerderheid de hervestigingsvoorstellen, maar na de zomer werd snel duidelijk dat de uitvoering stokte. De bijna wekelijkse Europese toppen en speciale bijeenkomsten toonden telkens hetzelfde beeld: nieuwe conclusies opschrijven is gemakkelijker dan oude afspraken uitvoeren. De financiële beloftes van lidstaten aan het Afrika- en Syriëfonds zijn na zes maanden nog steeds niet nagekomen: het ontbreekt nog aan 2,2 miljard euro. Geld dat nodig is om ter plaatse te investeren, zodat het in de regio leefbaar blijft.

Steeds weer wordt duidelijk dat een Europese aanpak staat of valt met de politieke wil in de lidstaten om samen een gemeenschappelijk probleem op te lossen. Er ontstaat een vicieuze cirkel: een Europese afspraak komt met pijn en moeite op gang, enkele landen twijfelen waardoor resultaten uitblijven, waardoor draagvlak erodeert in landen die wel voor een gezamenlijke oplossing kiezen. Grenscontroles en dagquota worden ingevoerd, en er wordt een ontmoedigingsbeleid gevoerd waardoor de problemen van de ene lidstaat over de schutting worden gegooid bij de andere. Duizenden vluchtelingen komen vast te zitten op een niemandsland tus-

sen grenzen en Griekenland wordt langzaamaan het vluchtelingenkamp van Europa.

Het is belangrijk dat we die barmhartigheid en solidariteit blijven opbrengen, óók wanneer door de aanhoudende crisis en het alsmaar oplopende aantal vluchtelingen het draagvlak daarvoor afneemt. Een belangrijke factor die daartoe bijdraagt is onduidelijkheid over de toekomst. Geen gemeente krijgt het voor elkaar om op lokaal niveau een akkoord te sluiten over de opvang van vluchtelingen als men later gevraagd wordt er nog meer op te nemen en daardoor de onduidelijkheid over de te verwachten aantallen blijft. Het is aan de politiek om de juiste balans te vinden tussen humane opvang en absorptiecapaciteit, maar we moeten niet te snel snijden in het bieden van hulp. Er moet juist meer aandacht gaan naar het verbeteren van het terugkeerbeleid, want ook oneerlijkheid ondermijnt het draagvlak. Hulp moet geboden kunnen worden aan hen die deze nodig hebben, maar zij die er niet voor in aanmerking komen moeten ook effectief uitgezet kunnen worden, en daar faalt het beleid. Minder dan de helft van de mensen die in Europa in 2014 geen recht hadden op asiel is ook daadwerkelijk teruggestuurd. Willen we het systeem eerlijk houden, dan moet hierop vooruitgang geboekt worden.

Europees beleid heeft deels gefaald, maar was tegelijkertijd ook niet uitgerust om een crisis zoals de huidige vluchtelingencrisis het hoofd te bieden. Daarom moeten we ervoor waken bij het herzien van Europese wetgeving het kind met het badwater weg te gooien. Sinds 1999 werkt de Unie aan een gemeenschappelijk asiel- en migratiebeleid en in de afgelopen twee decennia heeft dit geleid tot een systeem waarin een deel van de wetgeving geharmoniseerd is maar waar ook nog veel verantwoordelijkheden op nationaal niveau worden ingevuld. Deze nationale verschillen zijn duidelijk zichtbaar geworden in deze crisis, en dat terwijl, bij aanvang van de crisis, een deel van de Europese wetgeving nog geïmplementeerd

Het kan niet zo zijn dat een lidstaat moeilijk doet over het opnemen van een paar honderd vluchtelingen terwijl het miljarden ontvangt uit de Europese begroting

moest worden. Onze aanpak moet er dus juist op gericht zijn om voort te bouwen op het huidige Europese asiel- en migratiebeleid en om verbeteringen aan te brengen waar nodig. De voorstellen van de Europese Commissie, zoals het permanente herverdelingssysteem, het opzetten van een Europese lijst van veilige landen, een Europees reis-

document voor terugkeerders en een Europese grens- en kustwacht, bieden daartoe een goede basis. Kern van alle voorstellen moet Europese soli-

dariteit zijn. Alle lidstaten moeten hun verantwoordelijkheid dragen, desnoods gekoppeld aan Europese steungelden. Het kan niet zo zijn dat een lidstaat moeilijk doet over het opnemen van een paar honderd vluchtelingen terwijl het miljarden ontvangt uit de Europese begroting.

OPVANG IN DE REGIO

Opvang in de regio is en blijft het uitgangspunt en de basis voor een toekomstig vluchtelingenbeleid. Vluchtelingen die hun eigen omgeving ontvluchten vanwege oorlog en geweld moeten de bescherming die ze zoeken zo snel mogelijk, en zo dicht bij huis als mogelijk vinden. De woorden ‘opvang in de regio’ prijken dan ook altijd prominent in de verkiezingsprogramma’s van het CDA. De realiteit is echter dat de internationale gemeenschap de afgelopen jaren behoorlijk gefaald heeft om opvang in de regio ook echt tot een realiteit te maken. De budgetten om menswaardige omstandigheden te creëren in de opvangkampen rondom Syrië slonken, terwijl tegelijkertijd de omvang van de humanitaire crisis toenam. Een onhoudbare situatie waar we nu de zure vruchten van plukken. Verplaats je eens in de situatie van een vader die met zijn vrouw en drie kinderen vanuit Aleppo naar Turkije gevlucht is. Na twee jaar in een vluchtelingenkamp in Turkije doorgebracht te hebben wordt jou verteld dat het dagelijkse voedselrantsoen voor je gezin gehalveerd wordt vanwege een gebrek aan middelen. Kun je het deze man kwalijk nemen als hij besluit het kamp te verlaten en te proberen ergens anders zijn kinderen fatsoenlijk eten, onderwijs en een toekomstperspectief te bieden?

Opvang in de regio moet meer zijn dan een dode letter in een verkiezingsprogramma. Het is een commitment dat nagekomen moet worden, en daar wringt de schoen. In een ideale wereld was jaren geleden al besloten dat forse investeringen in de regio noodzakelijk waren, en had Nederland het voortouw genomen in Europa om daar de middelen voor vrij te maken. Vanzelfsprekend zou dat ook voor Nederland een significante bijdrage betekend hebben. Maar ja, niemand was in 2011 zo gek om forse bedragen uit de Nederlandse begroting te reserveren voor investeringen in de regio. Had iemand dat wel gedaan, dan was de instroom nu lager geweest, en de politieke carrière van degene die het voorstelde waarschijnlijk korter.

Toch pleit ik ervoor dat het CDA de partij is die zo gek zou moeten zijn. De partij die naar de lange termijn durft te kijken en zich verzet tegen kortzichtig nationalisme en populisme. De partij die de kiezer niet alleen achteraloopt, maar hem of haar ook in het gezicht durft aan te spreken. En het is nog niet te laat. De discussie over de afspraken met Turkije biedt een uitgelezen kans om van opvang in de regio het speerpunt van het Europees

beleid te maken waarvoor het CDA al zo lang pleit. Dat gaat gepaard met grote noodzakelijke investeringen, wellicht groter dan de 6 miljard die nu onderwerp van gesprek is.

VLUCHTELINGENVERDRAG

Durf en langetermijnvisie zijn ook de twee basisingrediënten van ons voor-nemen om het Vluchtelingenverdrag uit 1951 te moderniseren. Dat is geen nieuw idee, maar een pleidooi dat we als CDA al ver voor de vluchtelingen-crisis hielden. Gezien de huidige crisis, maar zeker ook met een blik op de toekomst, is die discussie echter relevanter dan ooit.

We mogen trots zijn op de verworvenheden van het Verdrag van Genève, zeker geplaatst in de context van de situatie in Europa na de Tweede Wereldoorlog. Maar als we de ontwikkeling van de EU op dezelfde manier benaderd hadden als het vluchtelingenverdrag, hadden we nu nog in de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal geleefd. Een modernisering van het verdrag is dan ook hard nodig en niet bedoeld om afbreuk te doen aan de rechten van vluchtelingen, maar wel om ze klaar te stomen voor de toekomst. En dat is hard nodig. Voorspellingen van onder andere de Verenigde Naties geven aan dat we in de nabije toekomst te kampen krijgen met een reeks ‘megatrends’ als bevolkingsgroei (bijna 10 miljard mensen in 2050), verstedelijking, energie- en voedselonzekeerheid, waterschaarste en klimaatverandering, waardoor er in 2050 miljoenen mensen meer op de vlucht zullen zijn.

De complexiteit waarom mensen tegenwoordig op de vlucht slaan is fundamenteel anders dan toen men 65 jaar geleden het vluchtelingen-verdrag sloot. Op grond van de definitie in dat verdrag heeft ‘ieder die uit gegronde vrees voor vervolging zich buiten zijn thuisland bevindt’ recht op asiel. Deze definitie doet geen recht aan de complexiteit van de vluchtelingenproblematiek van vandaag de dag en daardoor wordt het steeds lastiger om een eerlijk onderscheid te maken tussen zij die wel en zij die geen hulp behoren te krijgen.

Daarom is de herziening van het vluchtelingenverdrag uit 1951 nu nodig. Het verdrag is een instrument met als doel om mensen in nood te helpen. In plaats van de focus te leggen op het vaststellen van wie een vluchtelingenstatus behoort te krijgen (alle hulp) en wie niet (geen hulp), moet de aandacht veel meer uitgaan naar de vluchtelingen zelf en naar het soort hulp dat men zoekt.² Zo kunnen we ook loskomen van de plicht om individueel ieder verzoek te toetsen en kunnen we toe naar een systeem waar aan grotere groepen in één keer op een snelle manier een vorm van hulp, zoals tijdelijke bescherming of een ontheemdenstatus, toegezegd

kan worden. In tegenstelling tot met een ‘ja-alles-nee-niets-aanpak’ kan zo sneller gepaste tijdelijke hulp geboden worden, die tevens makkelijker internationaal te organiseren is.

Daarnaast moeten er duidelijke afspraken gemaakt worden over het delen van verantwoordelijkheid op internationale schaal. Het kan en mag niet zo zijn dat de druk van vluchtelingenstromen zich slechts op een handvol landen concentreert, en er geen enkele verantwoordelijkheid rust op de rest.

Het recht op bescherming staat buiten kijf, maar de wereld is geen menukaart waaruit een vluchteling vrijelijk mag kiezen

Zeker wanneer vluchtelingenstromen in de toekomst mogelijk gaan groeien zal die situatie onhoudbaar worden. Er zijn veel landen op de wereld waar veiligheid en bescherming geboden kunnen worden, en die zullen allemaal hun steentje moeten bijdragen. En dat moet ook een duidelijke boodschap

zijn richting vluchtelingen. Het recht op bescherming staat buiten kijf, maar de wereld is geen menukaart waaruit een vluchteling vrijelijk mag kiezen.

LEGALE ROUTES

Zoals al eerder geconstateerd, wordt de onrust in Nederland voornamelijk veroorzaakt door de ongecontroleerde en ongecoördineerde instroom. De UNHCR adviseert landen al jaren om serieus werk te maken van hervestigingsbeleid, waarbij vluchtelingen in de regio een opvangplaats in een land wordt aangeboden en waarbij de oversteek gecontroleerd en gecoördineerd wordt geregeld. Maar waar de Tweede Kamer een jaar discussieert om uiteindelijk te besluiten om het aantal plaatsen voor hervestiging niet te verhogen van 500 naar 750 plaatsen, en waar op een oproep van de UNHCR voor 42.000 plaatsen voor Syrische vluchtelingen in 2013 en 2014, er van de 28 lidstaten slechts 11 reageren (en samen komen tot maar 13.100 plaatsen), kun je niet spreken van een serieuze aanpak van de problemen. En met de wijsheid van nu, waar nog dagelijks 2.000 mensen de oversteek maken, lijkt het toch een kleine moeite te zijn geweest om die hulp direct te bieden.

VIJF VOOR TWAALF

Peerebooms vaststelling in 1931 dat er wel overvloedig gedebatteerd werd over vrede, ontwapening en internationale samenwerking, maar dat als het op concrete maatregelen aankwam, de politici niet thuis gaven en

terugkropen in ‘hun schulp van een angstig en bekrompen nationalisme’ zou nu in een krant gepubliceerd kunnen zijn. We bevinden ons wederom in dat vijf-voor-twaalfmoment. De hang naar nationalisme en populisme is terug en de roep om eenvoudige oplossingen wordt luider en luider. Juist nu moet het CDA zijn rug recht durven houden, durf tonen en vooruit blijven kijken. Vooruitgang boeken is gek durven zijn, is moed tonen, is het Europese project niet de rug toekeren, maar eraan verder durven werken.

Noten

- 1 Wim de Wagt, *Wij Europeanen*. Amsterdam: Bas Lubberhuizen, 2015, p. 28.
- 2 Binnen de wetenschap wordt al langer gediscussieerd over de vraag of een overgang gemaakt moet worden van een op status gebaseerde hulp naar hulp op basis van behoefte (*needs*

based). Zie bijvoorbeeld Roger Zetter, *Protection in crisis. Forced migration and protection in a global era*. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2015, p. 22; Roger Zetter, *Protecting forced migrants. A state of the art report of concepts, challenges and ways forward*. Bern-Wabern: Swiss Federal Commission on Migration FCM, 2014, p. 80.