



NOVEMBER 2016

De reactie van EU-lidstaten op de migratiecrisis

De tekortkomingen van het Europese asiel- en migratiebeleid en het gebrek aan solidariteit en vertrouwen tussen lidstaten werden vorig jaar pijnlijk duidelijk toen plots twee keer zoveel mensen asiel aanvroegen in Europa als het jaar ervoor.¹ Tegelijkertijd lijkt het vreemd dat in een continent van 500 miljoen Europeanen de opvang van 1,25 miljoen vluchtelingen kan leiden tot een migratiecrisis. Volgens eurocommissaris Frans Timmermans is dit te verklaren aan de hand van de opeenvolgende crises waar Europeanen de afgelopen jaren mee te maken hebben gehad; van de legitimiteits- en identiteitscrisis, de economische- en financiële crisis, de veiligheidscrisis door terroristische dreigingen tot aan de migratiecrisis. “Bij elkaar opgeteld heeft dit ervoor gezorgd dat Europa ernstig is verzwakt”, aldus Timmermans.²

Vanuit dit perspectief is de ‘[migratiecrisis](#)’ onderdeel van een opeenvolging van crises in Europa die voor zulke spanningen hebben

gezorgd dat lidstaten er moeilijk grip op kunnen krijgen. Anderen wijzen op het feit dat Europa (tegelijktijd) met ongekende externe uitdagingen geconfronteerd wordt, zoals het voortslepende conflict in [Syrië](#). Maar is dit beeld wel volledig? Al veel langere tijd krijgen lidstaten het niet voor elkaar om de Europese regelgeving en instituties op het gebied van asiel en migratie te versterken. De ‘migratiecrisis’ is dus niet alleen te wijten aan externe oorzaken of een opeenstapeling van crises in Europa, maar ook aan de interne gebreken van en het wantrouwen tussen lidstaten. Die factoren bemoeilijken een duurzame en gezamenlijke aanpak van het migratievraagstuk.

Gebrek aan onderling vertrouwen en solidariteit

De toename van asielaanvragen in Europa heeft gezorgd voor een nijpende situatie voor enkele lidstaten aan de buitengrenzen van Europa. Als gevolg hiervan is sinds de aanvang van de migratiecrisis in 2015 een discussie opgelaaid tussen lidstaten over een eerlijker lastenverdeling. Daarbij gaat het zowel om de controle van Europa’s buitengrenzen alsook om de opvang van vluchtelingen. Deze moeizame discussie is echter niet nieuw. Ook in 2014 werd 72% van de asielaanvragen in de EU gedaan in slechts 4 lidstaten: Duitsland, Zweden,

1 Ruim 1,25 miljoen asielzoekers vragen in 2015 bescherming in een EU-land. In heel 2014 zijn dat er 562.265. Bijna eenderde is afkomstig uit Syrië, bijna 15% uit Afghanistan. Zie ook:

<https://www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/cijfers/bescherming-europa>

2 François-Xavier Lefranc, ‘[Frans Timmermans: ‘The European project can fail’](#)’ *Euractiv* (7 november 2016).

Italië en Frankrijk.³ Wie een beroep deed op de solidariteit van andere lidstaten, stuitte voornamelijk op onbegrip. Zo bestempelde Minister-President Rutte drie jaar geleden de grote vluchtelingenstroom naar Italië als 'pech'; dit vanwege de geografische ligging van het land.

Serieuze gesprekken over een eerlijkere lastenverdeling bleken pas mogelijk toen de Dublinverordening en Schengen langzaam onder de druk van migranten bezweken en de vluchtelingenproblematiek zich verbreedde naar de rest van Europa. In het voorjaar van 2015 zag Rutte zich genoodzaakt om zijn standpunt te herzien: "We hebben een Unie van 28 lidstaten en ik vind het volstrekt normaal dat we allemaal de last delen". Hij voegde hier nog aan toe dat het voor hem heel bepalend is of andere landen die tot nu toe niet thuis hebben gegeven, ook bereid zijn om een bijdrage te leveren.⁴ Het onderling wantrouwen dat hieruit spreekt, is bepalend geweest voor de reactie van Nederland maar ook voor die van andere EU-lidstaten op de migratiecrisis.

Het gebrek aan vertrouwen in elkaar en in gezamenlijke maatregelen heeft ertoe geleid dat verschillende lidstaten tijdelijke grenscontroles hebben ingesteld, waaronder Duitsland, Oostenrijk, Zweden en Denemarken.⁵ Op deze manier probeerden lidstaten afzonderlijk van elkaar grip te krijgen op de irreguliere vluchtelingenstroom. Het probleem is echter dat het effectief sluiten van grenzen de vluchtelingenstroom niet stopt maar verplaatst. Het gevolg ervan was namelijk dat Hongarije, Oostenrijk, Slovenië en Kroatië werden geconfronteerd met een snelle en onverwachte toename van het aantal vluchtelingen, wat leidde

tot nog meer hekken en grenscontroles.⁶ Het instellen van grenscontroles en het plaatsen van hekken heeft niet alleen Schengen onder druk gezet, maar ook de relaties tussen lidstaten onderling stevig op de proef gesteld.

Geen overeenstemming over Europees asiel- en migratiebeleid

De oplopende spanningen tussen lidstaten zijn bovendien versterkt door gebrek aan overeenstemming over een geharmoniseerd Europees asiel- en migratiebeleid. Eerder mislukte pogingen om de normen en standaarden van lidstaten te harmoniseren zorgen ervoor dat vluchtelingen in het land met de meest gunstige voorwaarden asiel willen aanvragen. Dit draagt niet bij aan handhaving van de afspraak (Dublinverordening) dat vluchtelingen zich inschrijven in het eerste land van aankomst. Dublin bleek hoe dan ook niet te handhaven met de huidige aantallen. Maar dat EU-lidstaten de irreguliere stroom migranten en vluchtelingen naar Europa met moeite onder controle kunnen krijgen, komt mede voort uit een probleem dat al veel langer speelt.

De onopgeloste problemen rondom de harmonisatie van het Europees asiel- en migratiebeleid hebben ervoor gezorgd dat onderlinge 'concurrentie' op toelatingsvoorwaarden is ontstaan. Verschillende lidstaten hebben bijvoorbeeld asielwetgeving aangescherpt of maatregelen genomen om hun land minder aantrekkelijk te maken voor vluchtelingen. Zo heeft de centrumrechtse minderheidsregering in Denemarken in januari 2016 maatregelen genomen waardoor vluchtelingen bezittingen boven een waarde van 10 000 kronen (1335 euro) moeten afstaan om zo mede in hun eigen onderhoud te voorzien. Dit is geen uitzondering; ook Zuid-Duitse deelstaten en Zwitserland

3 The European agenda on migration. Glossary, facts and figures' 7.

4 Natalie Righton, 'Rutte: Alleen hulp als rest EU bijspringt', *Volkscrant* (23 april 2016).

5 Alhoewel de Europese Commissie eind 2015 verklaarde dat het sluiten van grenzen was toegestaan (mits van tijdelijke aard en slechts in uitzonderlijke situaties toegepast), werd in maart 2016 door de Commissie als de Raad gesteld dat alle grenscontroles tussen Schengenlanden voor het einde van dit jaar afgeschaft moeten worden

6 Ook landen buiten de unie, zoals Servië en Macedonië, zagen zich genoodzaakt tot het plaatsen van hekken om de toestroom van asielzoekers richting midden en west Europa te stoppen.

Tabel 1 Aankomst van vluchtelingen en dodenaantal in Middellandse Zee 2015-2016

| 1 January – 6 November 2016 | | | 1 January – 31 October 2015 | |
|-----------------------------|-------------------------------|---------------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| Country of arrival | Arrivals | Deaths | Arrivals | Deaths |
| Italy | 163,989* | 3,755** (Central Med. route) | 142,491 | 3,498 (all Med. routes) |
| Greece | 170,160 | 416 (Eastern Med. route) | 587,939 | |
| Cyprus | 189 | | na | |
| Spain | 5,445 (as of 30 September) | 62 (Western Med. route) | na | |
| Estimated total | 339,783 | 4,233 | 730,430 | 3,498 |

Bron: [International Organization for Migration](#)

vragen vluchtelingen om mee te betalen aan hun verblijf. Zelfs lidstaten met een vooralsnog open houding naar vluchtelingen, zoals Duitsland en Zweden, beogen nu ook met aangescherpte maatregelen en regelgeving een ‘aanzuigende’ werking tegen te gaan.

Alhoewel de meeste regeringen in Europa de terughoudendheid van de Visegrad-landen om vluchtelingen op te nemen eerst veroordeelden, lijken steeds meer politici dit discours toch over te nemen. De Duitse minister van binnenlandse zaken heeft begin november zelfs een Australische aanpak voorgesteld, waarbij de EU alle bootjes op de Middellandse Zee zou tegenhouden en terugsturen naar Noord-Afrika.⁷ Deze veranderde houding wordt deels uitgelegd aan de hand van het recordaantal doden in de Middellandse Zee. Ondanks de extra Europese maatregelen is het dodenaantal gestegen van 3498 mensen in 2015 naar 4233 mensen die in 2016 de overtocht niet overleefden.⁸ Migranten moeten dus ontmoedigd worden de oversteek te wagen. Maar de kritiek in binnen- en buitenland op Merkels ‘wir schaffen das’ uitspraak speelt wellicht een nog grotere rol, zeker met de Duitse verkiezingen in 2017 in het vooruitzicht.

Gedeelde belangen en de gezamenlijke aanpak

Ondanks de twee bovengenoemde interne gebreken van de EU, hebben de lidstaten op een paar punten de handen ineen kunnen slaan, zoals bijvoorbeeld bij de herverdeling van vluchtelingen en het versterken van de controle op de buitengrenzen. De omstrede Turkije-deal alsook de oprichting van een Europese grens- en kustwacht laten zien dat een [gezamenlijke aanpak](#) niet is uitgesloten wanneer de belangen van lidstaten op een bepaald gebied samenkomen. Ondanks de discussies over de legitimiteit van de [Turkije-deal](#) en de toekomstige [slagkracht van de Europese grens- en kustwacht](#) zijn de maatregelen tot nu toe wel op bepaalde vlakken effectief gebleken. Onderstaande tabel laat een gemiddelde daling zien van het aantal vluchtelingen die de oversteek naar Europa wagen, maar het effect op Griekenland is veel groter dan Italië. Bovendien heeft de gemiddelde daling van het aantal vluchtelingen niet automatisch geleid tot minder doden in de Middellandse Zee.

Daarnaast hebben de lidstaten in september 2015 bij meerderheid besloten om 160.000 asielzoekers uit Italië en Griekenland te herverdelen over andere EU-lidstaten (de deelnemende lidstaten krijgen steun van het EU-budget en zullen de komende twee jaar het relocatiemechanisme moeten uitvoeren). Maar of deze afspraak ook volledig zal worden nageleefd, valt te betwijfelen. De laatste stand van zaken laat zien dat

7 Andrea Shalal and Robin Pomeroy, [“German ministry wants migrants returned to Africa: report”](#), *Reuters* (6 november 2016).

8 International Organization for Migration, [“Mediterranean Migrant Arrivals Reach 339,783; Deaths at Sea: 4,233”](#) (6 november 2016).

slechts 6892 vluchtelingen zijn overgenomen van Italië en Griekenland. Sommige lidstaten – zoals Oostenrijk, Hongarije en Polen – hebben zelfs nog geen enkele vluchteling uit Italië of Griekenland overgenomen.⁹ Beide landen voelen zich in de steek gelaten (lees het [Griekse](#) en [Italiaanse perspectief](#)).

Verder heeft de Raad in juli 2015 een hervestigingsregeling aangenomen voor circa 22.000 vluchtelingen die zich buiten de EU bevinden. Deze zullen de komende twee jaar in EU-lidstaten worden ondergebracht met behulp van EU-fondsen.¹⁰ Daarnaast hebben lidstaten dit jaar in maart met Turkije afgesproken dat voor iedere vluchteling die aankomt in en teruggestuurd wordt van Griekenland naar Turkije, ook rechtsreeks een vluchteling (die voor asiel in aanmerking komt) wordt overgenomen van Turkije. Met deze maatregelen beogen de lidstaten een ordelijke en juridische hervestiging van vluchtelingen te bevorderen. Dit zal echter lastig zijn vanwege de geringe bereidheid van lidstaten om grote aantallen vluchteling op te nemen.¹¹ Met name de Visegrad-landen, en in het bijzonder de Hongaarse premier Viktor Orbán, hebben zich hiertegen verzet.¹²

Het voorstel van de Europese Commissie voor een bindend spreidings-mechanisme bij toekomstige vluchtelingencrisis zal tijdens de komende EU-ministerraad op 16 December [ter discussie](#) staan en waarschijnlijk worden aangepast. Orban zal zich inzetten om de verplichte herverdeling van vluchtelingen van tafel te krijgen met het argument dat zijn land genoeg solidariteit heeft getoond door het bewaken van de Europese buitengrenzen. Volgens Orban wordt het tijd dat de EU zich volledig inzet op het afstoppen van migranten. Het zal de komende maand wederom niet makkelijk worden voor de EU-lidstaten om tot een gezamenlijk besluit te komen op dit politiek zo gevoelige vraagstuk met [uiteenlopende dossiers](#).

9 European Commission, "[Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism as of 4 November 2016](#)" (4 november 2016).

10 Hiermee beogen de lidstaten om illegale migratiestromen te stoppen en legale en veilige routes naar de EU te creëren die ontheemden beschermen tegen de criminele netwerken van mensensmokkelaars.

11 European Commission, "[Sixth report on relocation and resettlement](#)" (28 september 2016).

12 *Vorige week werd echter bekend dat het Hongaarse parlement het grondwettelijk amendement over de verplichte spreiding van vluchtelingen heeft afgewezen. Orbán beoogde met dit amendement Hongarije te allen tijde het laatste woord te geven wanneer de Europese Unie het land zou vragen om vluchtelingen op te nemen. De mislukte poging om het antivluchtelingensentiment grondwettelijk vast te leggen, volgt op een mislukt referendum begin oktober waar 3,2 miljoen (98 procent van de stemmers) tegen de Europese verdelingsplannen stemden, maar de opkomst onder de benodigde vijftig procent bleef. Dit biedt echter geen enkele garantie dat Hongarije zich nu wel aan alle afspraken zal houden of zich anders zal opstellen in het debat over het Europese asiel- en migratiebeleid.*

About the Clingendael Institute

The Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' aims to enhance and deepen knowledge and opinion shaping on issues related to international affairs. The Institute realizes this objective through its research, training and consultancy for national and international parties. The Institute publishes reports and policy briefs, holds numerous conferences and publishes the digital magazine Internationale Spectator. Every year Clingendael offers a wide spectrum of courses and programmes, training hundreds of diplomats, civil servants, and other professionals from all over the world. For further info, please view: www.clingendael.nl

Follow us on social media

 @clingendael83

 The Clingendael Institute

 The Clingendael Institute

About the authors

Hedwich van der Bij is a Research Fellow at the Clingendael Institute. Her research at the Europe cluster is focused on European governance. In particular she studies the ambitions of the Commission Juncker, the balance between European institutions and the multi- and bilateral relations of member states in Europe

Jan Rood works for the Clingendael Institute as a Senior Research Fellow, dealing with global issues and European integration. He is also Professor in European Integration in a Global Perspective at Leiden University (the Netherlands).

Michiel Luining is Research Assistant at the Europe cluster of Clingendael Institute. His research is particularly focused on the rule of law.