NRC 15 mei 2009

**Bootmigranten zijn niet vogelvrij**

Door Maarten den Heijer en Kees Wouters

Het zomaar terugdrijven van bootmigranten, ook buiten territoriale wateren, is in strijd met het Vluchtelingenverdrag. Zeker als hun vrijheid in het land van herkomst wordt bedreigd. Italië lapt dit beginsel aan zijn laars. Europa moet met een oplossing komen.

Vorige week donderdag werden 227 migranten door de Italiaanse kustwacht gedwongen terug te keren naar Libië nadat ze waren onderschept in de Middellandse Zee. Zo berichtte ook deze krant op 8 mei jl.. Aan deze operatie ging een dag van getouwtrek vooraf waarbij zowel de regering van Malta als die van Italië weigerden de migranten aan land te laten.

De Vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties, de UNHCR, en diverse mensenrechtenorganisaties hebben scherpe kritiek geuit op het optreden van de Italiaanse autoriteiten. De kritiek richt zich vooral op het feit dat de migranten geen mogelijkheid is geboden om asiel aan te vragen. Driekwart van de bootmigranten die in het jaar 2008 in Italië aankwamen vroegen om asiel; aan de helft daarvan werd ook een vorm van bescherming verleend.

De Italianen lijken zich weinig aan te trekken van deze kritiek. Volgens de Italiaanse minister van Binnenlandse Zaken, Maroni, die meende te spreken uit naam van alle lidstaten van de Europese Unie, is de handelwijze van Italië een "historische wending in de strijd tegen de illegale immigratie" en is dit beleid van ‘terugdrijving’ van bootmigranten een "nieuw Europees model". Afgelopen zondag kwam de Italiaanse kustwacht opnieuw in actie. Ditmaal werden 163 migranten teruggedreven naar de Libische havenstad Tripoli. Volgens de Italiaanse premier was dit "conform Europese standaarden, internationale verdragen en zijn de mensenrechten niet geschonden". Volgens Berlusconi heeft Italië geen enkele verplichting ten opzichte van deze migranten zolang zij zich niet binnen de Italiaanse territoriale wateren bevinden of de Italiaanse kust hebben bereikt.

Laat vooropgesteld zijn dat migranten die op zee worden onderschept niet vogelvrij zijn. Europese landen die migranten terugsturen zonder hen de mogelijkheid te bieden asiel aan te vragen zijn verantwoordelijk voor de gevolgen. Het Vluchtelingenverdrag van 1951 bevat het fundamentele beginsel dat een vluchteling niet mag worden teruggestuurd naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid wordt bedreigd. Ook in Europese asielwetgeving is neergelegd dat asielzoekers pas mogen worden uitgezet nadat vast is komen te staan dat ze geen vluchteling zijn. Dat Italië dit beginsel aan de laars lapt met de rechtvaardiging dat het buiten het eigen grondgebied de mensenrechten niet hoeft te eerbiedigen is een stuitende misvatting. En dat Libië – dat het vluchtelingenverdrag nooit heeft willen ratificeren – het ontvangende land is, maakt deze praktijk nog zorgelijker.

Het is één ding dat Italië zonder blikken of blozen de Europese en internationale rechtsnormen naast zich neerlegt. Het is iets anders dat Italië de eigen aanpak presenteert als het ‘nieuwe Europese model’ voor de bestrijding van illegale migratie. Malta, dat in het verleden regelmatig heeft geweigerd migranten op te vangen die op zee in nood verkeerden, heeft in een reactie laten weten een voorstander te zijn van de nieuwe Italiaanse aanpak. En allicht zullen ook andere zuidelijke lidstaten die worden geconfronteerd met grote aantallen bootmigranten, zoals Cyprus, Griekenland en Spanje, zich door het beleid van Berlusconi laten inspireren.

Deze ontwikkeling duidt op een onderliggend Europees falen. Ontegenzeggelijk heeft Italië, net als de overige lidstaten aan de buitengrenzen, een probleem. In 2008 bereikten een kleine 37.000 migranten de Italiaanse kust; een toename van 75% ten opzichte van 2007. De toename van het aantal migranten dat via de Middellandse Zee of de Atlantische Oceaan Europa probeert te bereiken speelt evengoed in andere Zuid-Europese landen. Al sinds midden jaren ’90 wordt Europa geconfronteerd met een scherpe toename aan bootmigranten. En al even lang probeert Europa daar een oplossing voor te vinden. Maar tot op heden zijn de Europese landen daar niet in geslaagd.

Al jaren pleiten de zuidelijke lidstaten voor een gezamenlijke Europese aanpak, waarbij de noordelijke lidstaten de zuidelijke bijstaan in het controleren van de grenzen, de opvang van migranten, het vaststellen van de noodzaak tot en recht op asielbescherming en eventuele repatriëring.

De Europese landen die niet geconfronteerd worden met deze bootmigratie, inclusief Nederland, hebben maar mondjesmaat willen bijdragen aan een oplossing en lijken de problematiek aan de zuidgrenzen liever af te doen als interne besognes van die lidstaten. Daar komt nog bij dat asielzoekers die er wel in slagen via de zuidelijke lidstaten landen als Nederland te bereiken, volgens Europese regelgeving moeten worden teruggestuurd naar het eerste Europese land van aankomst, waardoor de druk op de zuidelijke landen alleen maar toeneemt. Om het anders te stellen: dat Italië de rechten van migranten niet respecteert is een brevet van Europees onvermogen. Onvermogen om Italië aan te spreken op zijn huidige handelswijze en zijn verantwoordelijkheden, maar vooral ook het onvermogen om een effectieve Europese aanpak ten aanzien van de bestrijding van on-gedocumenteerde migratie op te zetten. Voorstellen om te komen tot een eerlijke verdeling van vluchtelingen en de last van de zuidelijke landen te verlichten zijn in oktober vorig jaar nog door de Europese lidstaten omhelsd, maar lijken nu te stranden in gebrek aan daadkracht.

Een gezond functionerend Europees model voor de bestrijding van on-gedocumenteerde migratie kan niet gebaseerd zijn op de miskenning van rechten van vluchtelingen. Het moet gebaseerd zijn op de erkenning dat lasten moeten worden verdeeld en dat Europa gemeenschappelijk optreedt. Dat betekent geenszins dat Europa iedere migrant moet toelaten of dat Nederland nu ineens grote aantallen migranten die in Italië arriveren zou moeten overnemen. Veel winst is al te boeken met het opzetten van structurele vormen van samenwerking, waarbij lidstaten die te kampen hebben met een grote instroom van migranten financieel en met mankracht en expertise uit andere lidstaten worden bijgestaan. Winst is ook te halen in het bijstaan van bijvoorbeeld Afrikaanse landen in de opvang van migranten en het opzetten van een deugdelijk asielbeleid dat daadwerkelijk bescherming aan vluchtelingen biedt.

De vluchteling dreigt nu het slachtoffer te worden van de dubbele afschuiving van het migrantenvraagstuk – van noordelijke lidstaten op zuidelijke; en van zuidelijke lidstaten op Afrikaanse landen. Het zou goed zijn als ook de Nederlandse politici die de mond vol hebben van het belang van een Europese aanpak van migratie, niet voor de verantwoordelijkheden weglopen.

Maarten den Heijer en Kees Wouters zijn als onderzoekers verbonden aan het Instituut voor Immigratierecht van de Universiteit Leiden. Kees Wouters is recent gepromoveerd op internationaal vluchtelingenrecht; Maarten den Heijer doet als promovendus onderzoek naar het Europese asielbeleid.