

# demos

Jaargang 30  
September 2014

ISSN 0169-1473

Een uitgave van het  
Nederlands  
Interdisciplinair  
Demografisch  
Instituut

Bulletin  
over  
Bevolking  
en  
Samenleving

# 8

## NIDI

### inhoud

- 1 Bootvluchtelingen stellen solidariteit in EU op de proef
- 5 Eenzaamheid is moeilijk op te lossen en treft niet alleen ouderen
- 8 Ongehuwd samenwonen in Europa



# Bootvluchtelingen stellen solidariteit in EU op de proef

HAN ENTZINGER

**Op 18 oktober vorig jaar werd de wereld opgeschrikt door een dramatische schipbreuk bij Lampedusa, het meest zuidelijke eiland van Italië, op slechts 120 kilometer van de Tunesische kust. Bijna 400 merendeels Afrikaanse vluchtelingen verdronken in het zicht van de haven. Zij hadden de oversteek gewaagd vanaf Libië op een gammele boot, die ook nog eens veel te zwaar belast was. Het tragische ongeval was zeker geen losstaand incident. Weliswaar waren nooit eerder bij één zo'n schipbreuk zoveel mensen om het leven gekomen, maar zowel voordien als nadien hebben talloze andere vluchtelingenbootjes de overtocht evenmin gehaald.**

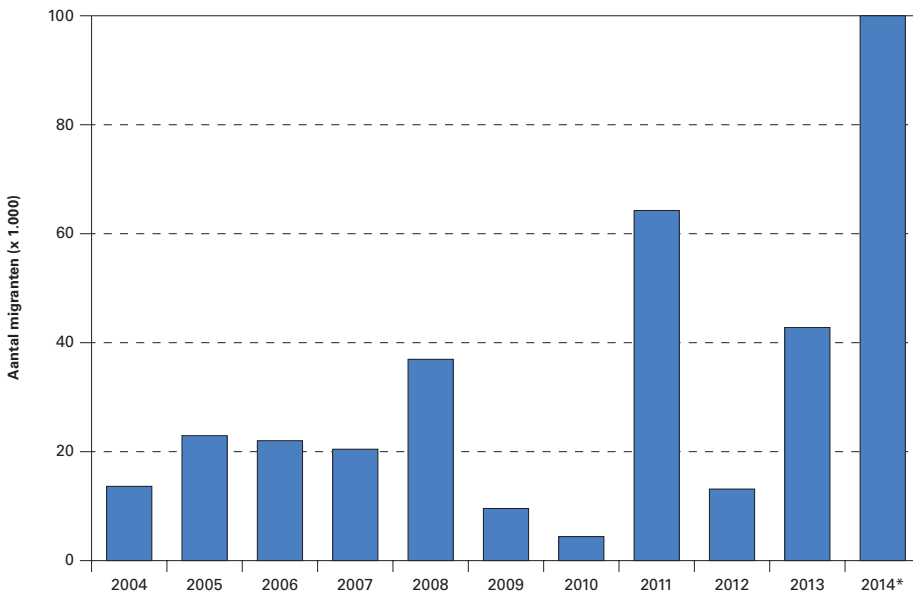
Er zijn schattingen dat misschien wel 25 duizend would-be migranten in de afgelopen vijftien jaar op de Middellandse Zee het leven hebben gelaten, van wie alleen al 2500 in het nog niet voltooide jaar 2014. Ook de laatste maanden ging bijna geen week voorbij – soms zelfs geen dag – of de kranten berichtten over nieuwe slachtoffers van schipbreuken.

De tragedie van deze humanitaire ramp wordt in het publieke debat nog overschaduwd door de angst dat Europa overspoeld wordt door vluchtelingen en illegale migranten. De aankomst van een half-lek bootje overvol berooide mensen levert elke keer opnieuw weer dramatische beelden op, die de media gretig verspreiden. Zo ontstaat bij velen de indruk dat de grensbewaking in Europa weinig voorstelt en dat, als dit zo doorgaat, het niet lang meer zal duren eer hier meer immigranten dan oorspronkelijke Europeanen wonen. Redenen genoeg dus om eens te zien hoe het werkelijk zit.

### Vluchtelingen of illegale migranten?

Allereerst: om wie gaat het eigenlijk? De mensen die op gammele bootjes de Middellandse Zee oversteken worden soms aangeduid als vluchtelingen, soms als asielzoekers, soms als migranten en soms als illegalen. Het is niet altijd duidelijk wat de meest adequate term is. Formeel-juridisch is een vluchteling pas een vluchteling als diens verzoek om politiek asiel is ingewilligd. Daarvan is hier uiteraard nog geen sprake en we kunnen dus hooguit zeggen dat het om asielzoekers zou gaan, die van plan zijn een asielverzoek in te dienen zodra ze voet aan land hebben gezet. In de praktijk

**Figuur 1.** Aantal per boot aangekomen migranten op Lampedusa en Sicilië (Italië) medio 2014



\* januari-augustus

Bron: Italiaans ministerie van Binnenlandse Zaken en Frontex.

doen ze dat echter lang niet allemaal. Een groot deel van deze mensen is afkomstig uit politieke brandhaarden als Syrië, Eritrea of Afghanistan en maakt om die reden een gereede kans op bescherming en op een verblijfstitel in Europa. Dat geldt echter niet voor iedereen, en daarom kiezen sommigen ervoor geen asiel aan te vragen, maar zo snel mogelijk na aankomst in Europa te verdwijnen in de illegaliteit. Het is bepaald niet uit te sluiten dat de Italiaanse autoriteiten deze mensen hierbij weinig obstakels in de weg leggen. Immers, een illegale migrant moet zichzelf doorgaans zien te redden (waarbij velen het slachtoffer worden van uitbuiting), terwijl een asielzoeker de belastingbetaler geld kost.

Alvorens nader in te gaan op deze politieke kant van het vluchtelingendrama, eerst een blik op de aantallen. Om hoeveel mensen gaat het eigen-

lijk en zijn er nog andere manieren om zonder uitnodiging naar Europa te komen dan via Lampedusa? Volgens cijfers van Frontex, het in Warschau gevestigde EU-agentschap dat de grensbewakingsactiviteiten van de lidstaten coördineert, kwamen in 2013 in totaal ruim 107 duizend migranten illegaal de Europese Unie binnen. In 2012 waren dat er 72,5 duizend, dus er is sprake van een forse toename: 48 procent in één jaar. In 2011 echter kwamen niet minder dan 141 duizend migranten illegaal de Europese buitengrenzen over. De cijfers fluctueren nogal sterk van jaar op jaar, en vertonen duidelijk samenhang met politieke onrust in bepaalde landen (de 'Arabische lente' in 2011 en de Syrische burgeroorlog in 2013).

### Wisselende routes

Ook de routes waarlangs de migranten de EU bereiken wisselen sterk. Enkele jaren geleden kwamen veruit de meeste illegale migranten over land, hoofdzakelijk via de grens van Turkije met Bulgarije en Griekenland, en in wat mindere mate ook via Albanië. Nog in 2010, bijvoorbeeld, kwam 87 procent van alle illegale migranten de EU binnen langs een van deze twee routes. Door een veel strengere grensbewaking en diverse andere maatregelen was dit percentage in 2013 teruggelopen tot 30, maar in dat jaar zagen we wel weer een forse groei van de illegale migratie via de westelijke Balkan naar vooral Hongarije. Illegale migrantenstromen blijken soms razendsnel te verschuiven. Veruit de meeste illegale migranten maken gebruik van mensensmokkelaars en die weten als geen ander waar op een bepaald moment de beste kansen bestaan om illegaal de EU-buitengrens te overschrijden en vervolgens eventueel asiel aan te vragen. Overigens hebben de tot dusver genoemde cijfers alleen betrekking op illegale migranten die als zodanig worden geregistreerd omdat ze worden opgepakt, dan wel omdat ze aan de grens asiel aanvragen. Een deel van de illegale grensoverschrijdingen blijft onopgemerkt, maar niemand weet om hoeveel mensen het hierbij gaat.

Mede doordat de bewaking van de landsgrenzen de laatste jaren strenger is geworden, zien we recentelijk weer een scherpe toename van de aantallen migranten die een oversteek over zee naar Lampedusa wagen of naar het verderop gelegen Sicilië. Ook dit is intussen geen nieuw fenomeen meer, maar het fluctueert van jaar op jaar wel sterk in omvang (zie figuur 1). Terwijl in 2012 bijna 10,5 duizend migranten landden op Lampedusa of Sicilië, was hun aantal in 2013 verviervoudigd. En in de eerste acht maanden van 2014 zijn zelfs omstreeks 100 duizend illegale migranten op een van de beide eilanden aangekomen. Vermoedelijk is deze enorme groei mede een gevolg van de veranderde houding van de Italiaanse en Europese autoriteiten (Frontex), die zich sinds de dramatische schipbreuk van oktober 2013 in het kader van het 'Mare nostrum' programma veel actiever tonen in het vroegtijdig traceren van bootjes en het oppikken van opvarenden en drenkelingen. Wellicht immers verlaagt dit de drempel voor veel potentiële vluchtelingen die in de chaos van een land als Libië hun kansen afwegen.

Foto: [www.ihh.org.tr/Flickr](http://www.ihh.org.tr/Flickr)



De Centraal-Mediterrane route naar Italië (of in een aantal gevallen naar Malta) is tegenwoordig wel de meest gebruikte, maar zeker niet de enige vluchtroute over zee (zie figuur 2). Jaarlijks arriveren ook enkele duizenden illegale migranten via de Straat van Gibraltar in Spanje (of via de zwaar omheinde Spaanse enclaves Ceuta en Melilla in Marokko). Ook de betrekkelijk korte zee-route tussen Albanië en de 'hak' van Italië wordt elk jaar opnieuw weer door enkele duizenden illegale migranten gebruikt. De bijzonder gevaarlijke oversteek van Mauritanië naar de Spaanse Canarische Eilanden is de laatste jaren minder in zwang dan voorheen.

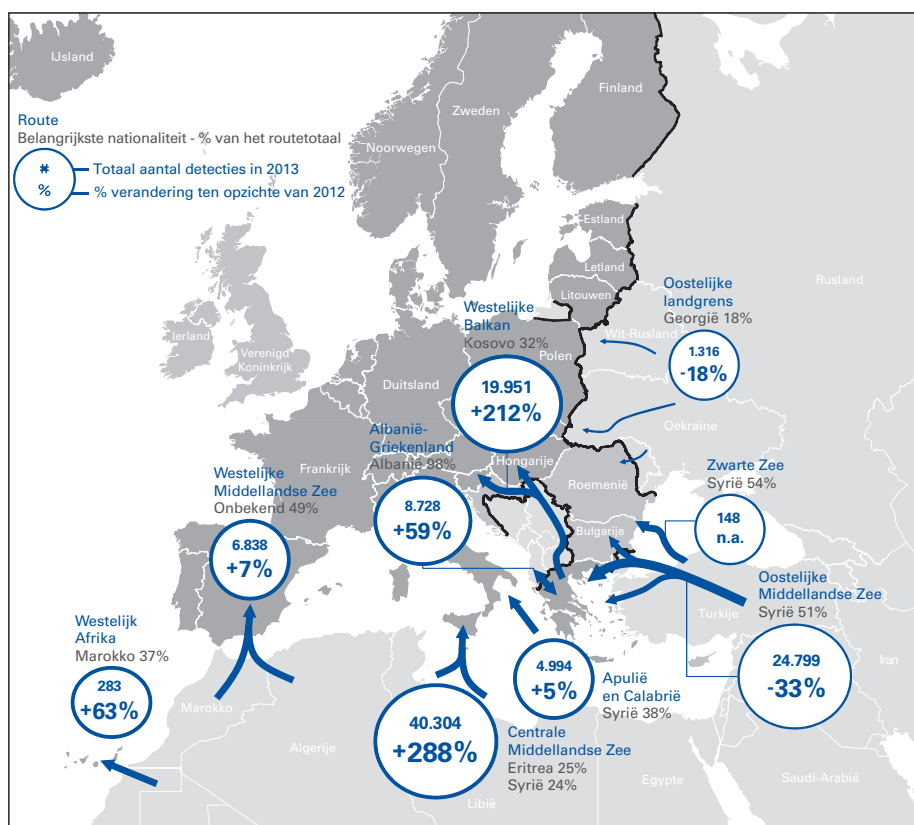
Natuurlijk wordt de keus voor een bepaalde route voor een groot deel bepaald door de kans op een veilige en succesvolle oversteek. Maar ook de herkomst van de migranten speelt een rol. Zo ligt het voor de hand dat het vooral Marokkanen, Algerijnen en West-Afrikanen zijn die via de Straat van Gibraltar oversteken. De oostelijke land- en zee routes zijn vooral populair bij Afghanen en Syriërs, terwijl de Centraal-Mediterrane route in het bijzonder gebruikt wordt door Eritreërs en Somaliërs. Velen van hen waren al langer in Noord-Afrika (Libië, Egypte), bijvoorbeeld als 'gastarbeider', maar de recente politieke omwentelingen in die landen hebben het leven daar voor hen zo moeilijk gemaakt dat ze kiezen voor een vlucht naar Europa via de van daaruit meest voor de hand liggende route. Overigens komen de laatste tijd ook veel Syrische vluchtelingen langs deze weg Europa binnen; hun aantal neemt overal snel toe.

### Asiel aanvragen of in de illegaliteit?

Wat gebeurt er met al deze mensen na hun aankomst in Europa? Volgens de regels van de Europese Unie moet iedereen die niet over de juiste papieren beschikt meteen na aankomst worden teruggestuurd naar het land waarvandaan hij of zij vertrokken is, dan wel het land waarvan hij of zij de nationaliteit bezit. Soms gebeurt dit ook wel, maar meestal niet – en zeker niet als dat land in chaos verkeert, zoals momenteel in bijvoorbeeld Libië, Syrië, Eritrea en Somalië het geval is. Veel pas in Europa aangekomen migranten vragen daarom asiel aan, ook wetend dat zij niet zullen worden teruggestuurd zolang hun aanvraag in behandeling is. Toch blijkt uit de cijfers dat lang niet iedereen die per boot in Lampedusa arriveert asiel aanvraagt. In 2013 arriveerden alleen daar al bijna 43 duizend migranten, terwijl in datzelfde jaar in heel Italië 23,5 duizend personen asiel aanvraagden. Zoals al vermeld, is een belangrijke oorzaak van dit verschil dat velen die in Lampedusa arriveren, na te zijn overgebracht naar Sicilië of het Italiaanse vasteland zo snel mogelijk in de illegaliteit verdwijnen. Sommigen blijven in Italië, dat immers van oudsher een grote informele arbeidsmarkt kent, maar velen reizen ook door naar andere EU-landen om daar asiel aan te vragen of in de illegaliteit te verdwijnen.

Op grond van de zogeheten Dublin II-regels, die in 2003 in EU-verband (en IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland) zijn afgesproken, moet een asielverzoek altijd worden ingediend in het land waar men de Unie is binnengekomen.

**Figuur 2.** Aantal geregistreerde illegale overschrijdingen van de EU/EEA-buitengrenzen per route in 2013, inclusief toe- of afname t.o.v. 2012 en de meest aangehouden nationaliteit



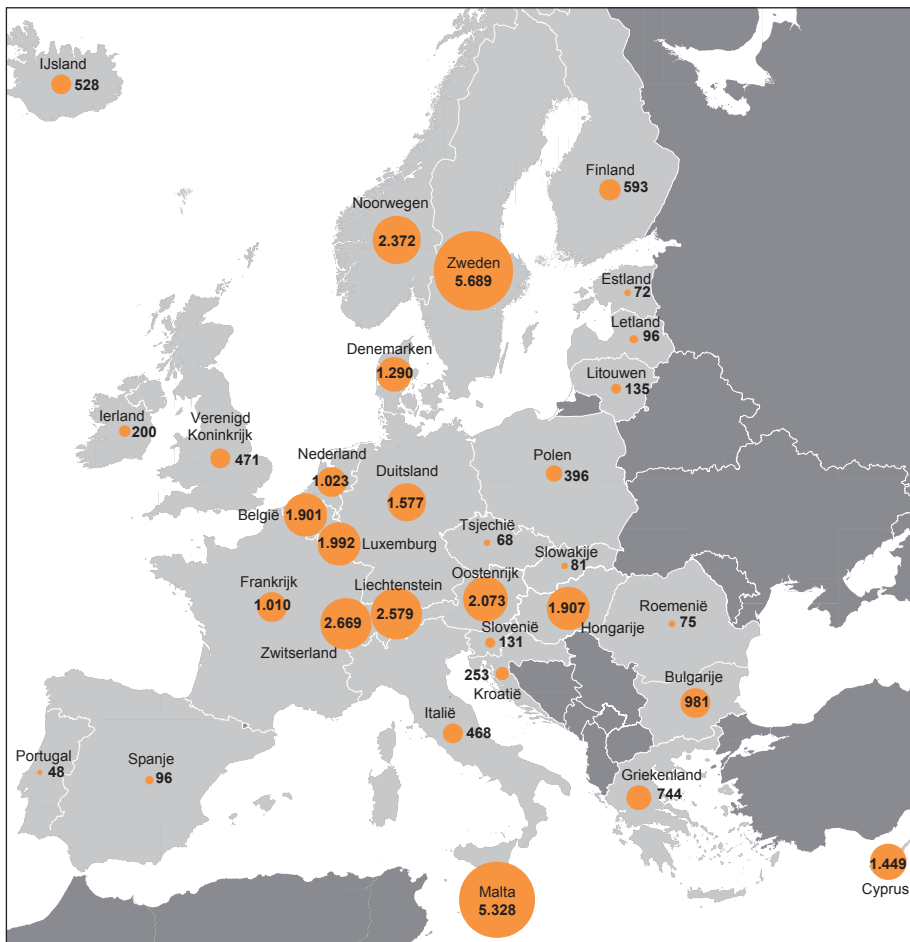
Bron: Frontex – Annual Risk Analysis 2014.

Reist de betrokkene door naar een andere lidstaat, dan moet dit land hem of haar dus terugsturen naar het land van eerste aankomst (behalve als dat Griekenland was, want het asielbeleid daar wordt al geruime tijd inhumain geacht). In de praktijk echter valt dikwijls niet meer na te gaan in welk land de asielzoeker de EU is binnengekomen. Volgens staand EU-beleid moeten van iedereen die na illegale binnenkomst wordt geregistreerd meteen na aankomst vingerafdrukken worden genomen. Die worden opgenomen in een Europees databestand, waardoor de betrokkenen altijd en overal traceerbaar blijven. Velen weten zich echter aan die vingerafdrukken te onttrekken en dienen een eerste asielverzoek in in een lidstaat waar de kansen op honorering groter worden geacht, bijvoorbeeld in Zweden of Duitsland.

### Botsende visies binnen de EU

Hier ligt de diepere oorzaak van een lastig Europees politiek probleem. Vooral Italië zegt door zijn geografische ligging verhoudingsgewijs onredelijk veel migranten te moeten opvangen. In zekere zin hebben de Italianen een punt, want in 2013 kwam bijvoorbeeld meer dan de helft van de illegale migranten de EU via Italië binnen. De meeste andere EU-landen wijzen er echter op dat een belangrijk deel van deze migranten al snel doorreist en elders asiel aanvraagt. Daarbij komt dat het totaal aantal asielaanvragen in de EU elk jaar weer opnieuw aanmerkelijk hoger is dan het aantal migranten dat illegaal de EU binnekomt. In 2013, bijvoorbeeld, werden in de EU-28 bijna 435 duizend asielaanvragen ingediend, terwijl, zoals al aangegeven, in dat jaar in totaal 107 duizend migranten werden geregistreerd die illegaal de EU-buitengrenzen overschreden.

**Figuur 3.** Aantal asielaanvragen in de EU/EEA in 2013, per 1 miljoen inwoners



Bron: Eurostat.

Voor het grote verschil tussen deze twee cijfers zijn twee verklaringen, die elkaar geenszins uitsluiten. Ten eerste wordt niet iedereen die de buitengrens illegaal overschrijdt opgemerkt en dus geregistreerd. Vooral bij de landgrenzen glipt er nog wel eens iemand tussendoor; bij de zeegrenzen of op luchthavens is dat minder waarschijnlijk. Een tweede verklaring is dat veel asielaanvragen in de EU afkomstig zijn van mensen die al langer in een van de lidstaten verblijven en daar op legale wijze zijn binnengekomen, bijvoorbeeld met een toeristenvisum of om te werken of te

studeren. Als hun verblijfstitel verloopt, verlaten zij het land niet, maar duiken zij onder in de illegaliteit. Zo werden in 2013 niet minder dan 345 duizend personen aangehouden die illegaal in de EU verbleven (exclusief de aanhoudingen aan de buitengrenzen), een aantal dat al jaren betrekkelijk constant is. Een deel van hen vraagt na aanhouding alsnog asiel aan, een deel wordt uitgewezen naar het land van herkomst, terwijl er ook aangehouden zijn die niet kunnen worden uitgewezen, maar evenmin voor asiel in aanmerking komen. Velen van hen verdwijnen na hun vrijlating toch weer in de illegaliteit om vaak later wederom te worden aangehouden.

Het jaarlijks aantal asiolverzoeken in de EU is dus minstens vier maal zo groot als het aantal illegaal binnenkomende migranten, en veruit de meeste van deze asiolverzoeken worden gedaan in de noordelijke lidstaten (zie figuur 3). Die hebben op dit gebied – ondanks alle kritiek, die er natuurlijk ook is – een humanere reputatie dan de zuidelijke, wat zich uit zowel in de kwaliteit van de opvang als in het erkenningspercentage. Dit betekent dat bijvoorbeeld Zweden in 2013 per 1 miljoen inwoners 5689 asielaanvragen kreeg te verwerken, Noorwegen 2372, België 1901 en Duitsland 1577. Nederland lag met 1023 juist boven het EU-gemiddelde, maar Italië steekt daarbij toch wat mager af met 468, terwijl Spanje niet verder kwam dan 96. Zolang de verhoudingen in asielaanvragen zo liggen, zo redeneren de noordelijke EU-lidstaten, zullen zij de zuidelijke lidstaten niet te hulp schieten bij de eerste opvang van illegale migranten. Zij voelen niets voor enigerlei vorm van *burden sharing*, zoals vooral Italië dat wenst. Zo stelt het migratievraagstuk de solidariteit binnen de EU danig op de proef.

**Han Entzinger**, EUR, e-mail: entzinger@fsw.eur.nl

Han Entzinger is hoogleraar migratie- en integratiestudies aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en vicevoorzitter van het Wetenschappelijk Comité van het Bureau van de Europese Unie voor de Grondrechten (FRA) te Wenen.

Foto: www.ihh.org.tr/Flickr



#### LITERATUUR:

- Bitoulas, A. (2014), *Asylum applicants and first-instance decisions on asylum applications: 2013*. Data in Focus 3/2014. Luxemburg: Eurostat.
- Frontex (2014), *Annual Risk Analysis 2014*. Warsaw: Frontex.
- Garlick, M. (2014), *Strengthening Refugee Protection and Meeting Challenges: The European Union's Next Steps on Asylum*. MPI Policy Brief. Brussels: Migration Policy Institute Europe.