

ARTIKEL

Fact Check: Heeft de EU-Turkije deal het aantal migranten en grensdoden naar beneden gebracht?

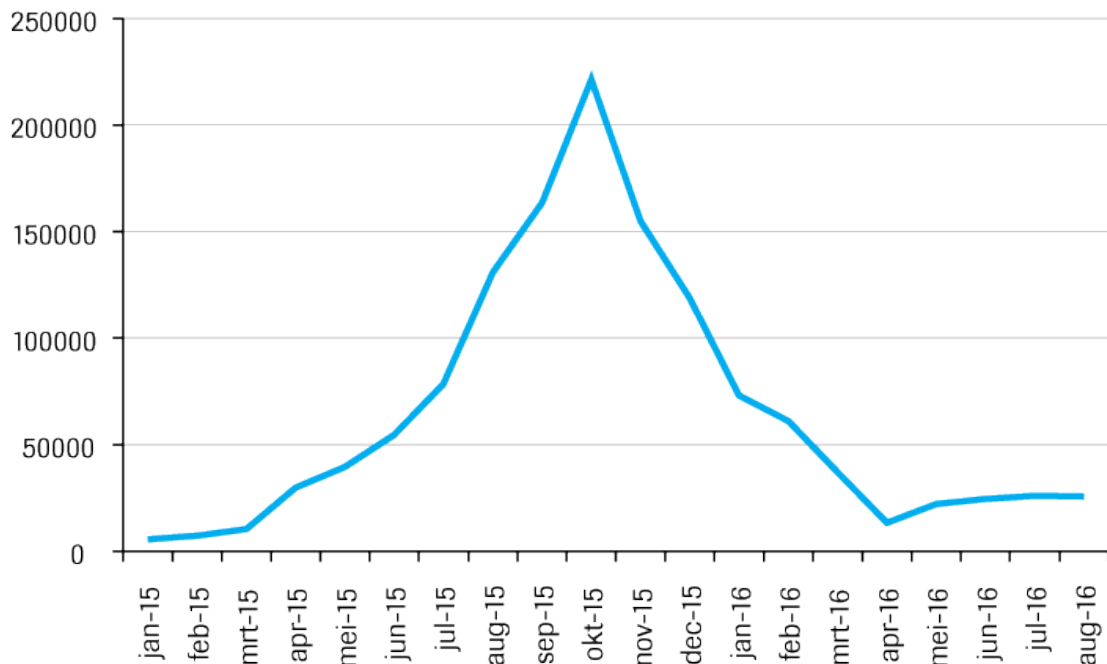
Thomas Spijkerboer

Op 18 maart 2016 kwamen de EU en Turkije (<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>) overeen dat alle irreguliere migranten die aankomen op de Griekse eilanden teruggestuurd worden naar Turkije.^[1] Algemeen wordt ervan uitgegaan dat deze overeenkomst tot een dramatische daling van het aantal irreguliere migranten, en bijgevolg van het aantal grensdoden, heeft geleid.^[2]

Illustratief voor deze gedachte is dit citaat uit de tweede vooruitgangsrapportage van de Europese Commissie (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160615/2nd_commission_report_on_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_agreement_en.pdf) over de implementatie van de deal: “De scherpe afname van het aantal irreguliere migranten en asielzoekers dat de overtocht van Turkije naar Griekenland maakt, bewijst de effectiviteit van de [EU-Turkije] Verklaring – en in het bijzonder, dat het *business model* van de smokkelaars gebroken kan worden. De duidelijke boodschap aan migranten is dat in Turkije in een boot stappen, waarbij levens in gevaar worden gebracht, het risico niet waard is omdat er een legale en veilige route is, namelijk hervestiging.” (p. 2).

Zijn deze aannames correct?

Als er een causaal verband zou bestaan tussen de deal en het aantal migranten en grensdoden, dan zou je verwachten dat deze aantallen afnemen na het van kracht worden van de deal op 20 maart 2016. Je zou bovendien verwachten dat, aangezien de deal al eerder werd aangekondigd, deze aantallen vlak voor de inwerkingtreding ervan toenemen, omdat veel mensen zullen proberen naar Griekenland te komen vlak voordat de deal van kracht wordt (het ‘net op tijd-effect’).



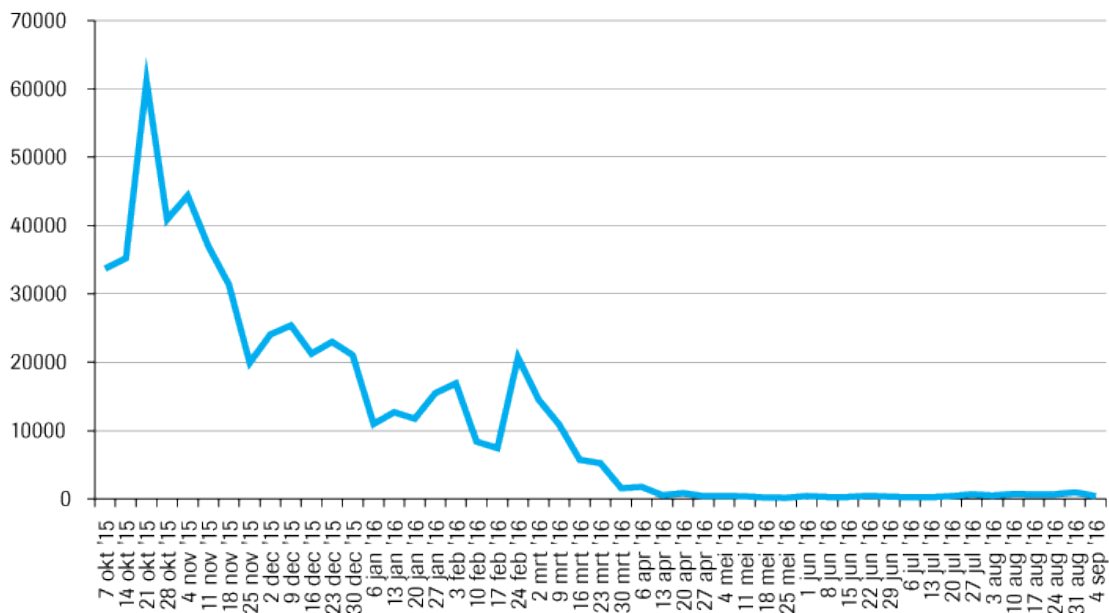
(images/graph1@2x.png)

© UNHCR: Comparison of monthly Mediterranean sea arrivals to Greece (<http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>)

Aantal maandelijkse aankomsten op de Griekse eilanden, Jan. 2015 – Aug. 2016

Data van UNHCR over het aantal migranten dat maandelijks aankomt op de Griekse eilanden (fig. 1) laten een piek zien in oktober 2015, toen 221.374 migranten voet aan wal zetten. Na deze piek daalt het aantal aankomsten gestaag. Analyse van meer gedetailleerde data per week (fig. 2) laat geen intensivering van de dalende trend na 20 maart 2016 zien. De trend is neerwaarts en wordt niet beïnvloed door de deal.

De data per week tonen wel de verwachte toename aan vlak voor de deal werd gesloten (met een piek op 24 februari 2016, van 20.717 aankomsten in één week). Dit is een indicatie dat het ‘net op tijd-effect’ inderdaad heeft plaatsgevonden, omdat mensen zagen aankomen dat de deal gesloten zou worden en zij besloten de oversteek te maken voordat zij er last van konden ondervinden. Daarentegen kan men deze tijdelijke toename ook interpreteren als een onregelmatigheid in de stabiele neerwaartse trend sinds oktober 2015.



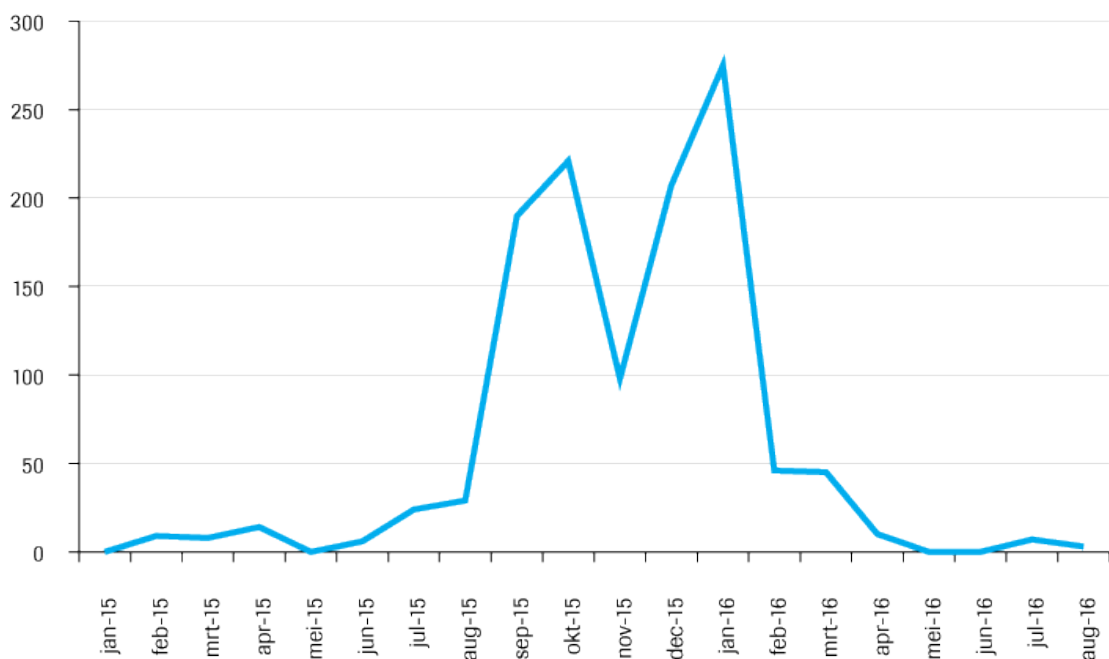
(images/graph2@2x.png)

© UNHCR: Daily Estimated Arrivals – Flows through Western Balkans route and Italy (<http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=502>), 4 September 2016

Aantallen dagelijkse aankomsten op de Griekse eilanden, Okt. 2015 – Aug. 2016

Samenvattend heeft de deal geen aanwijsbare invloed op de daling van het aantal overtochten over de Egeïsche zee. Mogelijk leidde de deal tot een tijdelijke toename in de weken voordat zij werd afgesloten.

Wanneer we kijken naar het aantal grensdoden in dezelfde periode (fig. 3), dan is er een piek waarneembaar in oktober 2015 en een nog hogere piek in december 2015-januari 2016; de aantallen nemen vervolgens in februari en maart 2016 scherp af.



(images/graph3@2x.png)

© IOM Missing Migrants project (<http://missingmigrants.iom.int/mediterranean>)

Grensdoden in oostelijke Middellandse zee, Jan. 2015 – Aug. 2016

Deze data zijn moeilijker te interpreteren dan die van de aantallen aangekomen migranten. Ten eerste staan de cijfers van de geregistreerde aantallen aangekomen migranten (fig. 1 en 2) niet in direct verband met het geregistreerde aantal doden (fig. 3). Dat kan zijn omdat er geen relatie bestaat tussen het aantal aankomsten en het aantal doden (in dat geval varieert het sterftecijfer). Maar het zou ook kunnen dat één of beide bronnen niet volmaakt zijn. Dat geldt zeker voor het aantal grensdoden, omdat in dit geval de betrouwbaarheid van de geregistreerde aantallen aantoonbaar (<http://thomaspijkerboer.eu/migrant-deaths-academic/tracking-deaths-in-the-mediterranean-2014-with-tamara-last/>) problematisch is.

Ten tweede laten de data een afname van het aantal grensdoden zien na de piek in september-oktober en december-januari, beide voordat de deal van kracht werd. De cijfers van het aantal grensdoden sluiten niet uit dat de EU-Turkije deal een bijkomend effect had op de afname, maar als dat effect al bestaat, is het slechts van beperkte invloed op de al bestaande neerwaartse trend.

Ten derde neemt de Europese Commissie, in de in de inleiding van dit artikel geciteerde tekst, aan dat het positieve effect van de deal op het aantal grensdoden verband houdt met het afgenomen aantal migranten dat in Turkije in een bootje stapt. Zoals hierboven beschreven, heeft de deal geen aanwijsbaar effect gehad op de aantallen migranten die de Egeïsche zee overstaken. Het is daarom onwaarschijnlijk dat een positieve ontwikkeling van het aantal grensdoden met de deal in verband kan worden gebracht.



© Europese Commissie

Een Turks vluchtelingen kamp in Kahramanmaraş

Men kan tegenwerpen dat de EU-Turkije deal wellicht niet heeft geleid tot een afname van het aantal migranten dat arriveert, maar dat zij er wel aan heeft bijgedragen de te verwachten stijging van de aantallen aankomende bootmigranten in de zomer van 2016 te voorkomen. Het is zeker opmerkelijk dat het aantal migranten dat in 2016 op de Griekse eilanden arriveerde zo laag is. De data in figuur 2 beginnen in oktober 2015; vergelijkbare dagelijkse cijfers voor de daaraan voorafgaande periode zijn niet beschikbaar. Als we echter kijken naar de maandelijkse data (fig. 1), dan kunnen we vaststellen dat de aantallen in 2016 gearriveerde migranten vergelijkbaar zijn met die voor de zomer van 2015, toen de aantallen nog lager waren dan nu. Het is aannemelijker om de piek in oktober 2015 te beschouwen als een uitzonderlijke situatie die om een verklaring vraagt. Als de deal al enig effect heeft gehad, dan is het dat het de ingezette daling van de aantallen migranten – vanwege ‘het net op tijd-effect’ – heeft uitgesteld.

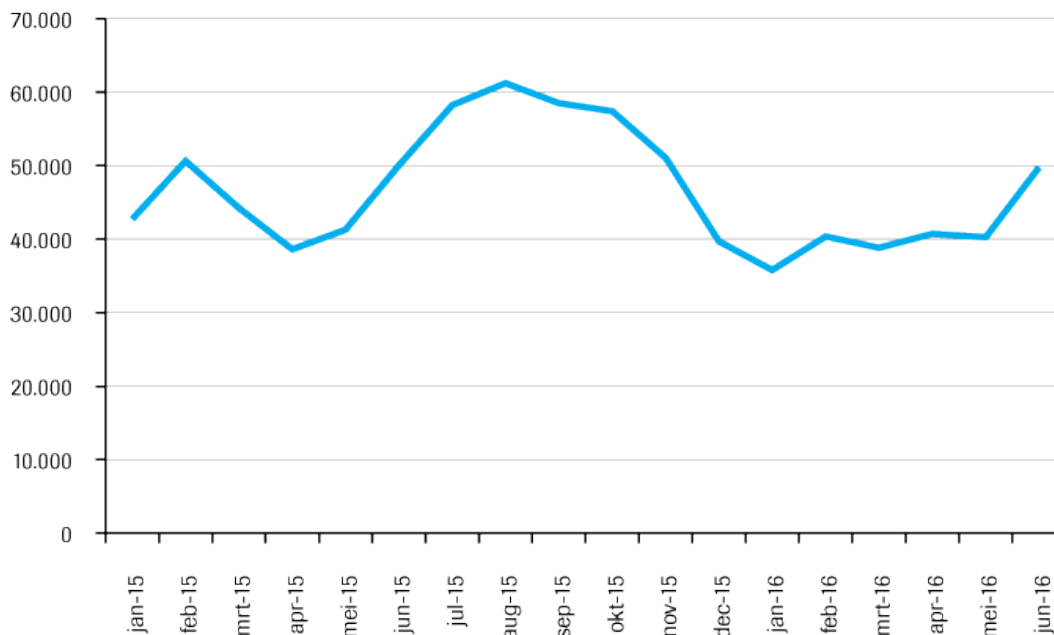
Er is dan ook geen aanwijsbare relatie tussen de EU-Turkije deal en de aantallen migranten die de Egeïsche Zee van Turkije naar Griekenland zijn overgestoken. De daling in de aantallen ging aan de deal vooraf en zij heeft geen aanwijsbare relatie tot deze daling (behalve de mogelijke tijdelijke toename in de weken voordat zij werd gesloten). De data van het aantal grensdoden laten een kleine positieve ontwikkeling zien na maart 2016, maar het is onwaarschijnlijk dat die met de deal in verband gebracht kan worden.

Heeft het afsluiten van de Balkan-route tot afname van het aantal asielverzoeken in de EU geleid?

Nu kan men stellen dat niet zozeer, of niet alleen, de EU-Turkije deal van invloed is geweest op de daling van het aantal migranten, maar dat (ook) het sluiten van de landsgrenzen op de westelijke Balkan hieraan heeft bijgedragen. Op 18 november 2015 begonnen (<https://www.hrw.org/news/2016/02/11/greece/macedonia-asylum-seekers-trapped-border>) Macedonië, Servië en Kroatië de grensovergangen te sluiten. Alleen asielzoekers uit Syrië, Irak en Afghanistan mochten de grenzen nog over.

Deze beperking was het gevolg van het Sloveense besluit van de dag ervoor om geen doorgang te verlenen aan asielzoekers en migranten uit andere landen, zoals Iran, Eritrea, Somalië, Libië, Pakistan, Marokko en Algerije. Op 21 januari 2016 voegden de Macedonische autoriteiten een extra criterium toe, waarbij Syrische, Irakese en Afghaanse vluchtelingen alleen de grens over mochten steken als zij de intentie hadden door te reizen naar Duitsland of Oostenrijk. De Macedonische grens werd op 9 maart volledig afgesloten (<https://www.theguardian.com/world/2016/mar/09/balkans-refugee-route-closed-say-european-leaders>), waardoor de Balkan-route werd geblokkeerd. Kortom: het sluiten van de Balkan-route vond geleidelijk plaats tussen november 2015 en maart 2016.

Aannemende dat het sluiten van de Balkan-route tot een daling van het aantal asielzoekers in Europa heeft geleid, dan zou men mogen verwachten dat het aantal asielzoekers dat niet afkomstig is uit Syrië, Irak en Afghanistan na 18 november 2015 is afgenomen (fig. 4).



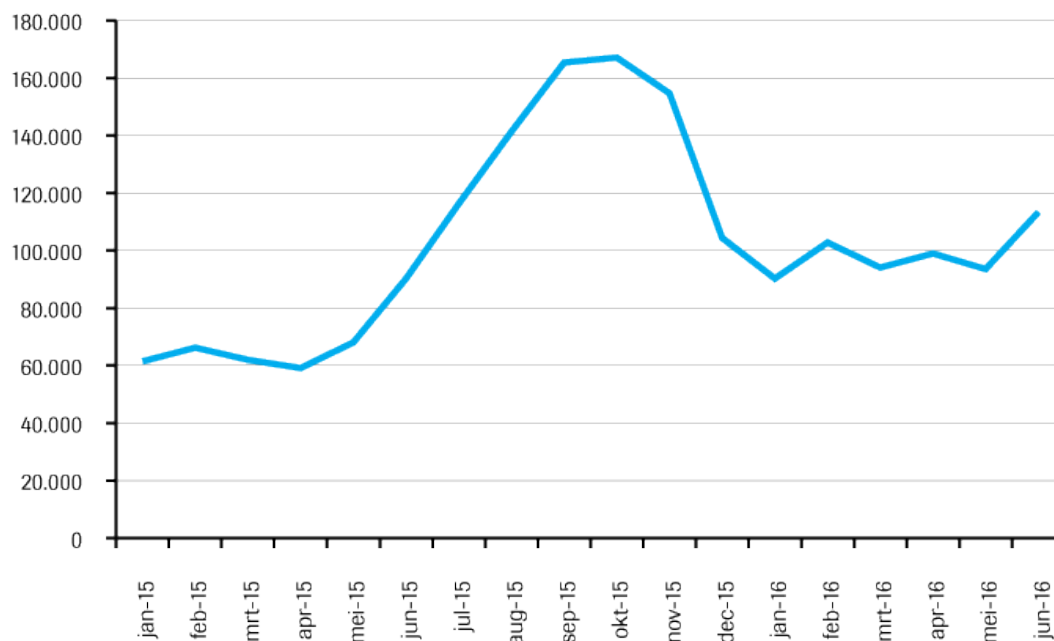
(images/graph4@2x.png)

© Eurostat

Eerste asielverzoeken door alle nationaliteiten in EU28

De cijfers van het aantal eerste asielverzoeken in de EU (uitgezonderd Afghanen, Irakezen en Syriërs) laten een piek zien in de periode juli-oktober 2015. In november nam het aantal verzoeken af, maar die daling is waarschijnlijk te vroeg om haar in verband te kunnen brengen met de op 18 november ingevoerde beperkingen. Hoewel de daling in december en januari doorzette, steeg daarna het aantal verzoeken weer.

Deze cijfers geven geen eenduidig beeld en zijn voor twee verschillende interpretaties vatbaar. Men kan stellen dat in december 2015 en januari 2016 de grenssluitingen een extra effect hadden op de afname die al eerder was begonnen. Maar men kan ook concluderen dat de afname al vóór het sluiten van de grenzen begon en dat de curve geen extra effect laat zien als gevolg van het sluiten van de grenzen; de grenssluitingen en de afnemende cijfers staan daarom niet met elkaar in verband.



(images/graph5@2x.png)

© Eurostat

Eerste asielverzoeken door alle nationaliteiten, uitgezonderd Afghanen, Irakezen & Syriërs in EU
28

Omdat Afghanen, Irakezen en Syriërs ook geraakt werden door de gevolgen van de grenssluitingen van na januari 2016, zou men een afname verwachten van alle asielzoekers (inclusief Syriërs, Irakezen en Afghanen) na 21 januari 2016, of in ieder geval na 9 maart 2016 (figuur 5). Figuur 5 laat dit echter niet zien. De meeste eerste asielaanvragen werden in september en oktober 2015 ingediend; na januari 2016 bleef het aantal aanvragen gelijk en steeg zelfs licht.

Als je de figuren 4 en 5 in samenhang bekijkt, dan laten de data sinds de Balkanlanden in november 2015 begonnen met het sluiten van hun grenzen geen eenduidig beeld zien. De data over het effect van het sluiten van de grenzen voor Afghanen, Irakezen en Syriërs spreken het beeld tegen dat de grenssluitingen gerelateerd waren aan de afname van het aantal asielaanvragen. Het is daarom niet plausibel dat het sluiten van de Balkan-route in verband kan worden gebracht met de daling van het aantal asielaanvragen.

Zijn er betere verklaringen voor het afnemende aantal migranten en grensdoden?

Zowel vrijwillige als gedwongen migratie is een complex fenomeen, dat wordt beïnvloed door veel verschillende factoren. Een van de factoren is het beleid van potentiële bestemmingslanden. Het idee dat één beleidsmaatregel een dramatisch effect kan hebben, is echter bijzonder onaannemelijk. Syrische vluchtelingen vluchten ergens *vandaan*. Een primaire factor waar naar gekeken moet worden is daarom de ontwikkeling van geweld in Syrië (de intensiteit, de geografische spreiding van het geweld en het bestaan van veilige corridors tussen oorlogsgebieden en de grens). Een andere factor is of vluchtelingen opgevangen worden in omliggende landen. Mensen reageren (<http://www.icmpd.org/news->

centre/news-detail/icmpd-around-the-globe-united-nations-high-level-meeting-on-refugees-and-migrants/) creatief en dynamisch op een geopolitieke crisis in zijn geheel, niet op een lineaire manier, zoals gesuggereerd in Europese beleidsdocumenten.

Elders (<http://thomasspijkerboer.eu/migrant-deaths-academic/coercion-prohibition-and-great-expectations-the-continuing-failure-of-the-common-european-asylum-system-with-maarten-den-heijer-and-jorrit-rijpma-2016/>) heb ik de hypothese geopperd dat de piek in 2015 het gevolg was van het *de facto* verbod van Syrische vluchtelingen om asiel te zoeken. De meest waarschijnlijke verklaring voor wat er in 2015 gebeurde, is dat de combinatie van het verbod voor vluchtelingen om te reizen; het gebrek aan hervestiging van vluchtelingen uit Turkije, Libanon, Jordanië en Irak; en de obstakels om als vluchteling in deze landen een aanvaardbare levensstandaard te verwerven, heeft geresulteerd in een scherpe toename van de vraag naar de diensten van mensensmokkelaars op de Turkije-Griekenland-route.

Anekdotisch bewijs suggereert dat dit aanvankelijk leidde tot een scherpe stijging van de prijs voor degenen die deze route wilden nemen. Dit zorgde vervolgens voor een scherpe toename van het aanbod, hetgeen weer resulteerde in een daling van de prijzen. Die lage prijzen leidden ertoe dat andere vluchtelingen uit zowel Eritrea en Afghanistan, alsook niet-vluchtelingen, naar Europa gingen reizen. Dit kan verklaren waarom niet alleen de aantallen Syrische vluchtelingen die via Turkije en Griekenland de EU bereikten sterk stegen, maar ook het aantal migranten van andere nationaliteiten.

De totstandkoming van de EU-Turkije deal is gepaard gegaan met aanzienlijke schade voor fundamentele Europese waarden

De combinatie van het verbod en het niet bieden van een acceptabel vestigingsalternatief in de regio had een effect dat tegengesteld was aan het beoogde doel. Het leidde tot meer migratie, niet alleen van Syriërs, maar trok ook mensen aan die anders niet naar Europa waren gekomen. De data om deze hypothese te toetsen zijn niet voorhanden. Daar is meer voor nodig dan eenvoudige statistieken, onder meer lange termijn kwalitatief onderzoek en nieuwe statistische datasets die beter geschikt zijn om de effecten van beleid te onderzoeken. Desalniettemin is de hypothese die ik geopperd heb in lijn met de heersende theorie binnen de migratiesociologie (<https://www.routledgehandbooks.com/doi/10.4324/9781315759302.ch2>), en biedt deze theorie een genuanceerdere verklaring van de statistische data dan heersende ideeën.

De ontwikkeling van het aantal grensdoden is het onderwerp van lopend onderzoek (http://www.borderdeaths.org/?page_id=20) door mijn collega aan de Vrije Universiteit, Tamara Last. Eén van haar bevindingen is dat op mediaberichten gebaseerde datasets zoals die van IOM, die ook in deze blogpost worden gebruikt, zeer problematisch zijn. Deels is dit omdat veel lichamen niet gevonden worden en omdat veel mensen overlijden zonder dat hiervan melding gemaakt wordt door de autoriteiten of in de media. Voor een ander deel is dit omdat de op de media gebaseerde datasets net zoveel (<http://thomasspijkerboer.eu/migrant-deaths-academic/tracking-deaths-in-the-mediterranean-2014-with-tamara-last/>) de veranderingen in media-aandacht weerspiegelen als veranderingen in het aantal doden. Het is cruciaal dat verschillende bronnen worden

gebruikt. Als toevoeging aan datasets die afkomstig zijn van de media en populair zijn bij (niet-) gouvernementele organisaties en de media, is het nodig om ook officiële data van de burgerlijke stand te gebruiken.

Last heeft zulk onderzoek uitgevoerd tot en met 2013, maar onze oproepen (http://www.borderdeaths.org/?page_id=295) aan overheden om deze data te verzamelen uit hun eigen bronnen (digitale bevolkingsregisters) voor de periode van 2014 tot heden, werden genegeerd. Zonder een diepgaande analyse gebaseerd op verschillende datasets, is het onmogelijk om een betere verklaring te vinden voor het aantal grensdoden.

Wat is de beleidsrelevantie hiervan?

De EU-Turkije deal wordt breed beschouwd als een effectieve maatregel om migratiestromen te beheersen, omdat deze erin is geslaagd het aantal migranten dat Europa bereikte te verlagen. Recentelijk heeft kanselier Angela Merkel aangegeven dat ze ook een dergelijke vluchtelingendeal wil met Egypte (<https://euobserver.com/tickers/135156>) en Tunesië (<https://www.yahoo.com/news/merkel-migrant-deals-egypt-tunisia-eu-turkey-pact-131426375.html>). De in dit artikel gepresenteerde analyse van statistische data laat zien dat de afname van het aantal migranten dat Europa bereikt al begonnen was vóór de deal. Als deze analyse correct is, dan betekent dit dat overheden er niet op moeten vertrouwen dat beleid zoals de EU-Turkije deal een effectief middel is om migratiestromen te beheersen.

Bovendien is de totstandkoming van de EU-Turkije deal gepaard gegaan met aanzienlijke schade voor fundamentele Europese waarden. De deal is tot stand gekomen zonder raadpleging van het Europees Parlement en zonder dat het Europese Hof van Justitie zich erover heeft kunnen uitlaten, waardoor de deal de constitutionele (<http://europeanpapers.eu/en/e-journal/disintegration-through-law>) waarden van de Europese Unie ondermijnt (<http://eulawanalysis.blogspot.nl/2016/04/is-eu-turkey-refugee-and-migration-deal.html>). Bovendien staat de deal op gespannen (<http://eulawanalysis.blogspot.nl/2016/03/the-final-eu-turkey-refugee-deal-legal.html>) voet met het verbod van refoulement en van collectieve uitzetting.

Als een beleidsinstrument zoals de EU-Turkije deal geen aanwijsbaar nut heeft, maar wel fundamentele waarden ondermijnt, zou het niet moeten worden gebruikt. Bovendien scheppen zulke beleidsinstrumenten ingewikkelde relaties met de betrokken derde landen (nu Turkije en in de toekomst mogelijk Egypte en Tunesië). Als een vluchtelingendeal zoals die tussen de EU en Turkije niet bijdraagt aan het effectueren van Europees beleid, maar wel zulke negatieve effecten sorteert, zou de Europese Unie zich dan niet twee keer moeten bedenken voor het zulke deals afsluit?

Noten

[1] In het vervolg van dit artikel zal deze overeenkomst worden aangeduid als de ‘deal’.

[2] Dit artikel verscheen eerder op www.verblijfblog.nl, blog van sectie Migratierecht VU.

Auteur



Thomas Spijkerboer

Hoogleraar migratierecht aan de Vrije Universiteit van Amsterdam ▶
(<http://www.rechten.vu.nl/nl/organisatie/bureau/staats-en-bestuursrecht/spijkerboer-t-p/>)