



Ethische Annotatie #2

Morele verantwoordelijkheden tegenover vluchtelingen





Morele verantwoordelijkheden tegenover vluchtelingen

Ethische Annotatie #2

Juni 2016

Suzanne Jacobi, Samuel Mulkens, Jos Philips (redactie),
Natascha Rietdijk en Dick Timmer^{*}

Met de reeks *Ethische Annotaties* beoogt het Ethiek Instituut van de Universiteit Utrecht de inzichten in de wijsgerige ethiek over actuele ethische kwesties te ontsluiten voor een breed publiek van studenten, beleidsmakers, bedrijfsleiders, politici, journalisten, activisten, en andere burgers. Om die toegankelijkheid te bewaren zijn de *Ethische Annotaties* beknopt en geven vaak enkel de resultaten van het onderzoek: wie meer diepgang zoekt, of alle redeneringen in detail wilt begrijpen, verwijzen we graag naar de publicaties die achteraan zijn opgenomen.

^{*} Jos Philips is verbonden aan het Ethiek Instituut, Universiteit Utrecht. Suzanne Jacobi, Samuel Mulkens, Natascha Rietdijk en Dick Timmer studeren in de Research Master Philosophy aan de Universiteit Utrecht. Voor commentaar op eerdere versies danken wij Rutger Claassen, Marcus Düwell, Liesbeth Feikema, Julia Hermann, Naomi van Steenbergen en Jan Vorstenbosch. Contact: info@ethics.uu.nl

1

DE KWESTIE

De laatste jaren is het aantal vluchtelingen dat naar de grenzen van de Europese Unie (EU) reist aanzienlijk gestegen, van 300.000 in 2014 en ongeveer één miljoen in 2015.¹ Van januari tot en met begin april 2016 zijn al meer dan 150.000 vluchtelingen aangekomen in Griekenland.² In 2015 kwam de helft van hen uit Syrië, twintig procent uit Afghanistan en zeven procent uit Irak.³

Sinds het aantal vluchtelingen stijgt dat vanuit Syrië naar Europa komt, probeert de EU met landen waar vluchtelingen doorheen reizen tot afspraken te komen. In het recente vluchtelingenakkoord met Turkije is onder andere afgesproken dat vluchtelingen die van Turkije naar Griekenland zijn gereisd en daar geen asielaanvraag doen, of van wie de asielaanvraag in Griekenland is afgewezen, worden teruggestuurd naar Turkije.⁴ Voor elke Syriër die wordt teruggestuurd, neemt de EU een andere Syriër uit Turkije direct op. De reacties op dit akkoord zijn verdeeld. Amnesty International stelt bijvoorbeeld dat het akkoord de bescherming van Syrische vluchtelingen niet, zoals de bedoeling was, verbetert, maar juist verslechtert.⁵

Tegen deze achtergrond wordt de vraag steeds dringender hoe de EU om moet gaan met het toelaten van vluchtelingen, en wie dan een vluchteling is. Daarover gaat deze Ethische Annotatie. We beogen de maatschappelijke discussie te verdiepen door duidelijk te maken welk spectrum aan posities er in de relevante ethische en politiek-filosofische literatuur te vinden is, en door een specifieke manier voor te stellen om die literatuur te lezen.⁶

Preciezer gezegd vragen we naar *morele* redenen.* Zulke redenen hebben betrekking op wat juist of onjuist is om te doen, en niet op wat juridisch gezien mag of moet (hoewel beide soorten redenen met elkaar kunnen samenhangen). Onze vraag gaat ook niet over politieke legitimiteit: beleid dat wordt opgesteld door een democratisch gekozen regering is, hoewel politiek legitiem, niet per definitie moreel juist.⁷

Hoewel het zeker ook relevant is wat grote staten als Rusland of de VS zouden moeten doen voor vluchtelingen, beperken wij ons in deze annotatie tot de vraag wat de *Europese Unie* zou moeten doen. Eerst zullen we de vraag stellen wie een vluchteling is (par. 2) en een aantal aannames expliciet maken die vaak in het debat verborgen zijn (par. 3). Dan bespreken we verschillende moreel relevante redenen die de EU heeft om vluchtelingen toe te laten (par. 4), gevolgd door redenen om dat niet te doen (par. 5). De voorlopige conclusie uit deze paragrafen zal zijn dat de EU in ieder geval vluchtelingen moet toelaten voor zover ze dat met geringe kosten kan doen (par. 6). Daarna vragen we ons af of de EU toch niet minder mag doen dan wat met geringe kosten kan (par. 7) of juist meer moet doen (par. 8). Paragraaf 9 bevat de conclusie.

* Behalve van morele redenen zullen we ook, verwisselbaar, spreken van (vanuit) moreel (oogpunt) relevante redenen en, eveneens grotendeels verwisselbaar, van ethische redenen. Ethiek vatten we op als het systematisch nadenken over moraal.

2 WIE IS EEN VLUCHTELING?

De meest gebruikte definitie van 'vluchteling' komt uit het 'Verdrag betreffende de status van vluchtelingen' (Verenigde Naties), opgesteld in 1951. Volgens dit verdrag is een vluchteling:

'elke persoon die [...] uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.'⁸

Deze definitie bevat termen die niet eenduidig zijn, zoals 'gegrond' en 'vervolging'.⁹ Maar zelfs als landen een brede en flexibele interpretatie hanteren, zullen grote groepen mensen van wie de mensenrechten in hun land in gevaar zijn, niet als vluchteling gelden, bijvoorbeeld zij die niet persoonlijk het doelwit van vervolging zijn, maar vluchten vanwege een burgeroorlog of hongersnood. Dat is problematisch, omdat het eerder van belang is *dat* mensenrechten op de plaats van herkomst niet vervuld kunnen worden, dan *waardoor* dat zo is; of dat nu is wegens politieke vervolging of om een andere reden.¹⁰ Daarom zullen we in deze annotatie uitgaan van de omschrijving van de Vluchtelingenorganisatie van de VN (UNHCR), die niet alleen vluchtelingen volgens het Verdrag als vluchteling beschouwt, maar daarnaast ook allen wier 'leven, fysieke integriteit of vrijheid in hun land ernstig en zonder onderscheid bedreigd wordt door een algemene situatie van geweld of ernstige verstoringen van de publieke orde.'¹¹ Deze omschrijving is ruimer dan die van het Verdrag van 1951, maar ook weer niet zó ruim dat er bijvoorbeeld ook mensen onder vallen die hun plaats van herkomst vanwege armoede verlaten. Hoewel het zeer ongepast is om deze mensen als 'gelukszoekers' aan te duiden, zoals in de media soms gebeurt, lijkt het accent van de UNHCR-definitie verdedigbaar: bij vluchtelingen gaat het erom dat hun nood niet op de plaats van herkomst *kan* worden opgelost.

3

3 ACHTERGRONDAANNAMES

Als het over vluchtelingen gaat, wordt vaak gezegd dat men zich allereerst moet richten op het wegnemen van de onderliggende oorzaken van het vluchtelingenprobleem, zoals honger, oorlog, of de schending van mensenrechten in het land van herkomst. Dit is zeker terecht en de EU kan in dit opzicht ook veel doen. Tegelijk blijft het echter de vraag hoe de EU om moet gaan met de vluchtelingen die er

op dit moment al zijn, bijvoorbeeld degenen die nu uit Syrië vluchten of gevlucht zijn. Dat is waar het in deze annotatie om gaat.

Bij het onderzoeken hiervan doen we een aantal achtergrondaannames die betrekking hebben op hoe de wereld er nu uit ziet. We gaan ervan uit dat er een vluchtelingen crisis is, en dat de wereld bestaat uit staten die kunnen beslissen om meer of minder mensen toe te laten. Ook gaan we uit van een EU die qua vormgeving nog geen volledige federatie is, maar wel méér dan slechts een samenwerking tussen staten, en waarover we de vraag kunnen stellen – en gezien de huidige crisis *moeten* stellen – hoe ze met het toelaten van vluchtelingen om dient te gaan. In deze annotatie zal doorgaans gesproken worden over de EU als geheel, die op haar beurt de toegelaten vluchtelingen eerlijk moet verdelen tussen de lidstaten (we gaan hier beneden nader op in).

4

MOREEL RELEVANTE REDENEN OM VLUCHTELINGEN TOE TE LATEN

We zullen eerst vier moreel relevante redenen noemen die de EU heeft om vluchtelingen toe te laten,¹² waarbij we ervan uitgaan dat vluchtelingen, eenmaal toegelaten, grotendeels dezelfde rechten dienen te hebben als de burgers van een land.¹³ Er kunnen redenen zijn die opwegen tegen de redenen om vluchtelingen toe te laten, zodat er toch niet altijd een verantwoordelijkheid is tot toelating. We bekijken die redenen in de volgende paragrafen.*

Een eerste moreel relevante reden om vluchtelingen toe te laten is een humanitaire reden: de EU heeft een reden om hen toe te laten simpelweg omdat ze in nood verkeren en de EU in staat is hen door toelating te helpen. Een dergelijke reden zal vanuit veel verschillende filosofische invalshoeken worden erkend. Wanneer iemand in nood is, geeft dit moreel gezien een sterke reden om hem of haar te helpen die alleen overtroefd kan worden door sterke redenen die daartegen ingaan.

Ten tweede is er een reden op grond van mensenrechten. Mensenrechten zijn volgens velen niet alleen juridische standaarden, maar ook, en misschien wel allereerst, *morele* standaarden.¹⁴ Vluchtelingen zijn, volgens de hierboven genoemde omschrijving, mensen van wie de mensenrechten direct bedreigd worden in hun land van herkomst. Dat op zichzelf geeft al een sterke reden om hen toe te laten, die extra sterk is voor landen die zich, zoals de lidstaten van de EU, moreel en juridisch aan de mensenrechten hebben gecommitteerd.

Ten derde is het handelen van externe staten soms (mede) de oorzaak waarom mensen vluchten: als ze moeten vluchten voor bombardementen die door Westerse staten worden uitgevoerd, dragen die staten een bijzondere verantwoordelijkheid voor het helpen van deze vluchtelingen. Ook een dergelijke reden zal vanuit veel

* Eén zo'n reden is dat het bijstaan van vluchtelingen op andere manieren kan gebeuren dan door toelating, met name door opvang in de regio. In paragraaf 7 zullen we echter argumenteren dat dit lang niet altijd een moreel acceptabele oplossing is.

verschillende filosofische invalshoeken worden erkend, en kan, afhankelijk van de precieze situatie waar het over gaat, van toepassing zijn op de EU (en natuurlijk ook op Rusland, de VS enz.).

Ten vierde is de huidige vluchtelingenstroom deels het gevolg van de internationale politieke orde. De wereld is opgedeeld in grotendeels zelfbepalende staten die eerst en vooral het belang van hun eigen burgers beschermen. Dit stelsel heeft belangrijke voordelen, zoals de mogelijkheid om welvaart binnen een staat te bevorderen.¹⁵ Tevens helpt deze politieke orde vaak om de rechten van individuen te beschermen. Het nadeel van dit systeem is echter dat de belangen van mensen in een slecht functionerende staat slecht worden beschermd en dat stateloze mensen niet worden vertegenwoordigd. Aangezien de EU onderdeel uitmaakt en profiteert van dit systeem, is het ook deels aan de EU om de negatieve gevolgen ervan te bestrijden.¹⁶

5

MOREEL RELEVANTE REDENEN OM VLUCHTELINGEN NIET

TOE TE LATEN

Behalve redenen om vluchtelingen toe te laten zijn er ook moreel relevante redenen om hen niet toe te laten. Sommige daarvan kunnen eventueel opwegen tegen de redenen om vluchtelingen wel toe te laten.

Toelating van (grote aantallen) vluchtelingen kan in bepaalde gevallen leiden tot problemen met de orde en veiligheid, met het functioneren van de economie, met de mogelijkheid om een verzorgingsstaat overeind te houden, met het functioneren van de rechtsstaat en de democratie en met het overleven van culturen.¹⁷ Ook kan de integratie van grote groepen vluchtelingen en de competitie om werk en voorzieningen die mogelijk met andere groepen in de samenleving ontstaat, voor problemen zorgen. Dit alles kan soms sterke moreel relevante redenen geven om een grens te stellen aan het aantal vluchtelingen dat wordt toegelaten.

Een andere reden heeft te maken met het belang van politieke zelfbeschikking.¹⁸ We vatten politieke zelfbeschikking op als de mogelijkheid van bestaande politieke gemeenschappen om in grote lijnen vorm te geven aan hun gemeenschap zoals zij die voor zich zien. Dit is mogelijk belangrijk voor de democratie en de bevordering van welvaart en kan er ook voor zorgen dat zich in verschillende gebieden verscheidene culturen kunnen ontwikkelen en een zekere continuïteit vertonen. Deelname in een cultuur kan gezien worden als een belangrijke bron van waarde voor mensen, en daarnaast is er het argument dat een verzorgingsstaat alleen mogelijk is tussen mensen die een bepaalde culturele traditie met elkaar delen en om die reden solidair zijn. Echter, het toelaten van vluchtelingen zal, in ieder geval zolang het om kleinere aantallen gaat, geen gevaar zijn voor de politieke zelfbeschikking van de gemeenschap die vóór die toelating in een land bestond en voor de bloei van culturen. Kleine aantallen vluchtelingen mogen daarom in ieder geval niet omwille van politieke zelfbeschikking geweigerd worden.*

Partijdigheid

Doorgaans lijken de zojuist genoemde redenen om vluchtelingen niet toe te laten minder gewichtig dan de (humanitaire enz.) redenen om hen wel toe te laten. Wegen de 'kosten' voor het gastland wel op tegen de kosten die vluchtelingen ondervinden als ze geen toegang verkrijgen tot een veilige plek om een bestaan op te bouwen? Dat is alleen duidelijk indien het toelaten van nog meer vluchtelingen in het gastland bijvoorbeeld zou leiden tot chaos, of grote economische nood.

Dit perspectief gaat er echter van uit dat staten de belangen van burgers en vluchtelingen op een onpartijdige schaal moeten wegen. In het algemeen gesproken is zo'n onpartijdige weging wat veel ethische en politiek-filosofische theorieën voorstaan. Het innemen van zo'n perspectief lijkt voor rijke Westerse landen in de huidige praktijk te leiden tot een morele verantwoordelijkheid om heel veel vluchtelingen toe te laten.

Maar het is mogelijk moreel te verdedigen dat elke staat in zekere mate partijdig mag zijn voor zijn eigen burgers, in vergelijking met buitenstaanders.¹⁹ Men zou dat onder meer kunnen verdedigen als een morele werkverdeling (het idee is dan dat iedere staat in de eerste plaats voor zijn eigen burgers moet zorgen),²⁰ of op grond van de speciale relatie die staten met hun eigen burgers hebben.²¹

Maar zelfs als men verdedigt dat de belangen van burgers zwaarder mogen wegen, moeten er voor die burgers in ieder geval wel behoorlijke belangen op het spel staan voordat vluchtelingen geweigerd mogen worden, bijvoorbeeld dat de verzorgingsstaat of een bepaalde cultuur duidelijk schade lijdt. Als dergelijke belangen *niet* in het geding zijn, leveren ze uiteraard geen moreel relevante reden om vluchtelingen te weigeren.²² Als ze daarentegen wél in het geding zijn, zal het – en dit is belangrijk – toch niet altijd zo zijn, dat vluchtelingen geweigerd mogen worden: of dat mag, hangt af van *de mate waarin* staten partijdig mogen zijn voor hun eigen burgers. Een dergelijke partijdigheid zal volgens veel ethische invalshoeken slechts beperkt toelaatbaar zijn.

6

6

TUSSENBALANS

Geringe kosten

Hoe ver reikt de morele verantwoordelijkheid van de EU voor het toelaten van vluchtelingen? Zelfs als men denkt dat een staat in bepaalde mate partijdig mag zijn naar haar burgers vereist het weigeren van vluchtelingen in ieder geval goede morele redenen. Stel nu dat de 'kosten' die mogelijk gepaard gaan met de toelating van vluchtelingen tot de EU, gering zijn. Bij 'kosten' kunnen we dan niet alleen denken aan financiële kosten, maar ook aan het beperken van sociale voorzieningen, krapte op de

* Waar het hier om gaat, is wanneer een bestaande gemeenschap door de opname van vluchtelingen gemeenschap niet meer, in grote lijnen, zelf haar toekomst kan bepalen. Als ze dat nog wel kan, blijft de politieke zelfbeschikking overeind, en is het moreel gezien niet juist om, met een beroep daarop, vluchtelingen te weigeren. Los hiervan is er echter de vraag wie er mag *beslissen* over de toelating van vluchtelingen. Als men politieke zelfbeschikking wil handhaven zal dat, in grote lijnen, de bestaande politieke gemeenschap moeten zijn. Maar dat betekent dus niet dat elke beslissing die die gemeenschap neemt ook moreel juist is.

arbeids- en woningmarkt of het in gedrang komen van bepaalde culturele uitingen.²³ En met *geringe* kosten wordt bedoeld dat aan deze en andere belangrijke zaken nauwelijks afbreuk wordt gedaan. Zolang dat zo is, lijkt er in ieder geval geen goede reden te zijn om vluchtelingen niet toe te laten. Als dat klopt, zou de EU zou *in ieder geval zoveel vluchtelingen moeten toelaten als ze met geringe kosten kan doen* – waarbij het overigens belangrijk is om op te merken dat het toelaten van vluchtelingen vaak ook grote voordelen heeft voor de EU, bijvoorbeeld omdat de bevolking op veel plaatsen afneemt of vergrijst.²⁴

Aanvulling: problematische handelwijzen

Naast deze overweging met betrekking tot geringe kosten willen we nu een aantal manieren van handelen noemen die in ieder geval, als we uitgaan van mensenrechten en humanitaire overwegingen, ethisch bijzonder problematisch zijn, en waarvoor wel héél goede redenen nodig zijn om ze te rechtvaardigen. We denken aan het niet bijstaan van mensen in directe nood (bijvoorbeeld in bootjes op de Middellandse Zee), en ook het niet zorgen voor mensen in nood (bijvoorbeeld met acute gezondheidsproblemen) die zonder verblijfsvergunning op het grondgebied van een staat zijn.

Ook het weghouden van mensen van de grenzen van veilige landen is vaak ethisch discutabel,²⁵ des te meer naarmate het actiever gebeurt. Dat is onder andere zo vanwege de gevolgen van dergelijk beleid – het drijft mensen die mogelijk vluchteling zijn in de armen van smokkelaars. Actief mensen weghouden van de grens drukt daarnaast in bepaalde gevallen uit dat veilige landen niet eens van de nood van buitenstaanders willen weten. Het is ook bijzonder problematisch, zowel moreel als juridisch,²⁶ om niet goed uit te zoeken of iemand wel of geen vluchteling is. Als onderdeel van de minimale inspanningen voor vluchtelingen is er altijd een verantwoordelijkheid om adequaat te onderzoeken of wie zich aan de grens melden vluchtelingen zijn.²⁷ In dezelfde lijn vereisen humanitaire en mensenrechtenoverwegingen ook dat de EU, en ook o.a. de VS en Rusland, zich krachtig inzetten voor internationale afspraken die ervoor zorgen dat allen die vluchteling blijken te zijn, ergens een plaats vinden.*

7

7

KAN HET GEOORLOofd WORDEN OM NOG MINDER TE DOEN DAN WAT MET GERINGE KOSTEN KAN?

Eerlijke verdeling van de lasten

Kan het in bepaalde gevallen geoorloofd zijn dat de EU toch minder doet dan ze met geringe kosten kan doen? Eén reden om dat te denken is dat de 'lasten' van vluchtelingenopvang eerlijk verdeeld moeten worden tussen staten.²⁸ De meeste

* Dit is één van de opzichten waarin de recente afspraken van de EU met Turkije ethisch erg discutabel zijn. In het *internationaal recht* zijn er hier heel uitgesproken verplichtingen die ook door veel ethici worden onderschreven, zoals de verplichting om geen vluchtelingen terug te sturen naar een onveilig land ('non-refoulement'). Zie o.a. Carens 2013, Gibney 2004.

zojuist genoemde morele redenen hebben immers niet alleen betrekking op de EU en haar lidstaten, maar op alle staten. Het ideaal zou daarom zijn dat alle staten hun verantwoordelijkheid nemen en de lasten verdeeld worden op basis van relevante criteria, zoals causaliteit (staten die de situatie waaruit men moet vluchten mede hebben veroorzaakt hebben een grotere verantwoordelijkheid), het absorptievermogen van de arbeidsmarkt, bevolkingsdichtheid, algehele welvaart, de wens van vluchtelingen zelf, en (onder bepaalde voorwaarden) culturele of etnische affiniteit.²⁹ Wat op grond van zulke criteria van bijvoorbeeld de EU verwacht kan worden, zou men een 'eerlijk deel' kunnen noemen, en dit zou minder kunnen zijn dan wat de EU kan doen met geringe kosten.³⁰ De genoemde criteria bieden overigens niet alleen handvatten bieden om het 'eerlijke deel' van de EU te bepalen, maar ook voor de heikele kwestie hoe vluchtelingen tussen de lidstaten van de EU moeten worden verdeeld.*

Wat nu als andere staten niet hun eerlijk deel doen? Moet de EU dan meer doen? Dat lijkt oneerlijk. Feit is echter dat zolang er geen internationale afspraken over een eerlijke verdeling bestaan en worden nageleefd, een grote groep mensen in nood overblijft zelfs nadat de EU haar eerlijke deel heeft gedaan. Om de genoemde redenen is deze situatie niet moreel juist. Maar stel dat de EU meer kan doen dan haar eerlijk deel zonder grote kosten te belopen (sociaal, economisch, enz.). Dan is het moeilijk verdedigbaar dat deze oneerlijkheid (meer moeten doen dan een eerlijk deel) zwaarder mag wegen dan de oneerlijkheid waarvan sprake zou zijn voor vluchtelingen als men ze in de kou laat staan.³¹ Op de lange termijn zou de EU een aandeel moeten hebben in de poging internationale afspraken te maken die ervoor zorgen dat alle staten hun eerlijke deel doen. Maar zolang daar geen sprake van is, vormt het bezwaar dat de EU meer zou doen dan haar eerlijke deel geen sterke reden voor het weigeren van vluchtelingen die toegelaten kunnen worden tegen geringe kosten.

Opvang in de regio

Een andere reden waarom het mogelijk moreel acceptabel is dat de EU minder vluchtelingen toelaat dan zij tegen geringe kosten kan doen, is dat het bijstaan van vluchtelingen niet altijd hoeft te gebeuren door toelating.³² Een veelgehoorde voorkeur is opvang in de regio, dat wil zeggen: tijdelijke of zelfs permanente opvang in buurlanden of nabijgelegen gebieden. Dit voorstel geniet zowel in de politiek als in de media brede belangstelling. De EU zou hulp in de regio kunnen faciliteren door middel van diensten en financiële middelen. Dat heeft een aantal voordelen die ook moreel relevant kunnen zijn. Zo is de kans op terugkeer groter wanneer men in de regio wordt opgevangen,³³ wat ook voor de landen van herkomst van belang is. Daarnaast is er vaak sprake van meer culturele, talige, etnische of religieuze affiniteit met landen in de regio.³⁴ Tot slot kan het een voordeel zijn dat de financiële kosten van opvang veelal geringer zijn dan die van opvang in rijke, Westerse landen.³⁵

Opvang in de regio is echter doorgaans alleen acceptabel als oplossing voor de korte termijn. Bij zulke opvang moeten de mensenrechten van vluchtelingen altijd

* Verdeling van vluchtelingen tussen EU-lidstaten levert praktische problemen op in het licht van het vrije verkeer van personen en goederen. We nemen binnen het bestek van deze annotatie aan dat deze problemen oplosbaar zijn.

beschermd blijven. Dat is in vluchtelingenkampen moeilijk te bereiken wanneer de opvang daar lang duurt. Er is vaak slechts beperkte medische zorg mogelijk, laat staan een mogelijkheid tot scholing en maatschappelijke ontwikkeling. Daarentegen leidt de volledige integratie van grote groepen vluchtelingen in de maatschappijen van naburige landen al snel tot een oneerlijke verdeling van de lasten. De kosten voor het opnemen van vluchtelingen op de korte termijn (in vluchtelingenkampen e.d.) zijn grotendeels te compenseren met middelen en geld en dat zou dan ook moeten gebeuren. Maar het opnemen van grote groepen vluchtelingen in de naburige landen (zoals in de praktijk al geregeld gebeurt: 25% van de bevolking in Libanon bestaat momenteel uit Syrische vluchtelingen³⁶) heeft gevolgen, voor onder andere de cultuur en de arbeidsmarkt, die niet gemakkelijk te compenseren zijn. Het zal in deze landen voor ingrijpende sociale en economische veranderingen zorgen. Dit alles zal, wanneer het gaat om opvang voor de lange termijn, en vaak ook al wanneer er onzekerheid is of de opvang wel tot de korte termijn beperkt zal blijven, betekenen dat de enige moreel verdedigbare mogelijkheid voor de EU in toelating ligt.

Maatschappelijk draagvlak

Naarmate de EU meer moet doen, kan het maatschappelijk draagvlak een probleem worden. Kan dat acceptabele redenen geven om minder te doen? Op de heel korte termijn is een gebrek aan draagvlak, of zelfs een vijandige houding onder delen van de bevolking tegenover asielzoekers,^{*} soms een gegevenheid waar beleidsmakers niets aan kunnen veranderen. Ze moeten er dan, afhankelijk van de specifieke situatie, rekening mee houden, al speelt deze gegevenheid geen rol bij de bepaling van wat rechtvaardig of onrechtvaardig is. Op de lange termijn kunnen en moeten politici en beleidsmakers in ieder geval pogingen doen om een eventuele vijandige houding onder de bevolking te veranderen.³⁷

9

8

MOET DE EU MEER DOEN DAN WAT ZE MET GERINGE KOSTEN KAN DOEN?

Als de EU vluchtelingen alleen hoeft toe te laten zolang de (sociale, economische, geopolitieke enz.) kosten voor haar gering blijven, dan zou dat betekenen dat zij veel vluchtelingen in de kou zou mogen laten staan.[†] Nu zou dit, ook als het moreel acceptabel zou zijn, een tragische situatie zijn.³⁸ Dit benadrukt nog eens hoe belangrijk het is dat de EU zich krachtig inzet voor een internationale rechtsorde die de bescherming van alle vluchtelingen veiligstelt. Daarnaast leidt het tot de vraag of de

^{*} Eén reden die wel als rechtvaardiging voor zo'n houding wordt genoemd, is dat jonge mannen onder de vluchtelingen oververtegenwoordigd zijn – en ook dat degenen die het meest kwetsbaar zijn vaak niet kunnen vluchten. Dit laatste onderstreept het belang van pogingen om de problemen ter plaatse op te lossen. Maar wat betreft de jonge mannen gaat het erom of zij al dan niet vluchteling zijn.

[†] Overigens is het, ook als een land moreel gesproken maar een beperkt vluchtelingen hoeft toe te laten, in de praktijk onmogelijk om de grens helemaal te controleren, des te meer omdat niet alle middelen om dat te doen geoorloofd zijn.

EU bij nader inzien toch niet méér moet doen voor de vluchtelingen die nu toelating zoeken dan wat ze met geringe kosten kan doen.

Het is inderdaad plausibel dat de EU soms méér moet doen; want geringe kosten geven de uiterste bovengrens van partijdigheid aan. Staten mogen in ieder geval *niet* partijdig zijn voor hun eigen burgers zijn als voor die burgers *geen* grote kosten in spel zijn. Maar omgekeerd mogen ze, als die *wel* in het spel zijn, toch niet altijd partijdig zijn voor hun burgers. Volgens veel ethische benaderingen is er een grens aan de partijdigheid die moreel geoorloofd is. Is het bijvoorbeeld werkelijk geoorloofd om vluchtelingen niet toe te laten om de reden dat de economische welvaart er in zekere mate onder zou lijden? Zeker waar de EU problemen elders in de wereld mede heeft veroorzaakt³⁹ die voor vluchtelingenstromen zorgen (denk aan het ondersteunen van bepaalde regimes of het voeden van bepaalde conflicten) is het plausibel dat zij méér moet doen.⁴⁰

Afgezien hiervan is het overigens belangrijk om te benadrukken dat met geringe kosten toch al veel kan worden gedaan. Als we eerlijk nadenken over *wanneer* de kosten hoog worden, blijkt dat vaak al veel kan worden bereikt voordat dat gebeurt. Sommigen zouden zelfs verdedigen dat er pas hoge kosten zijn in situaties zoals die in buurlanden van conflictgebieden, waar miljoenen mensen worden opgevangen. Daarnaast heeft (zoals eerder aangegeven) het opnemen van vluchtelingen, als we bijvoorbeeld denken aan het vergrijzen van de bevolking en het afnemend bevolkingsaantal, voor de EU ook grote voordelen.

9

CONCLUSIE

Op basis van het voorafgaande kunnen we concluderen dat de EU in ieder geval moet doen wat ze gemakkelijk kan doen, zelfs als dat meer is dan een eerlijk deel. Zeker op de korte termijn lijkt de EU in dit licht een morele verantwoordelijkheid te hebben om veel vluchtelingen toe te laten: het is niet plausibel dat daaruit een reële bedreiging voortkomt voor bijvoorbeeld de openbare orde, de rechtsstaat of de democratie, culturele identiteit, of de verzorgingsstaat. In bepaalde gevallen bestaat een deel van de verantwoordelijkheid van de EU eruit bij te dragen aan opvang in de regio, maar zulke opvang is lang niet altijd moreel acceptabel.

Op de lange termijn kan het opnemen van vluchtelingen voor de EU grotere (sociale, economische enz.) kosten met zich mee brengen – hoewel het ook grote voordelen kan hebben. Echter, morele verantwoordelijkheden zullen niet altijd beperkt zijn tot wat met geringe kosten mogelijk is, en dat is vaak al méér dan op het eerste gezicht het geval lijkt.

Daarnaast blijft het natuurlijk van groot belang dat de EU zich inzet voor de oplossing van conflicten zoals die in Syrië die ervoor zorgen dat mensen moeten vluchten. Ook is het een belangrijke verantwoordelijkheid van de EU om zich in te zetten voor internationale afspraken over een ethisch verantwoorde omgang met vluchtelingen, en de naleving daarvan.⁴¹ Dit is een structurele stap die voor de bescherming van vluchtelingen van het grootste belang is.

REFERENTIES

- Armstrong, Chris (2012), *Global Distributive Justice* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Carens, Joseph (1987), "Aliens and Citizens: The Case for Open Borders," *Review of Politics*, 49, p. 251–273.
- Carens, Joseph (2013), *The Ethics of Immigration* (Oxford: Oxford University Press).
- Christiano, Thomas (2008), "Immigration, Political Community and Cosmopolitanism," *San Diego Law Review*, 45, p. 933–961.
- Gibney, Matthew (2004), *The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Gibney, Matthew, "Refugees and Justice between States," *European Journal of Political Theory*, 14, 2015, pp 448-463.
- Goodin, Robert (1988), "What Is So Special about Our Fellow Countrymen?" *Ethics*, 98, p. 663-686.
- Hohl, Sabine en Dominic Roser (2011), "Stepping In for the Polluters? Climate Justice under Partial Compliance," *Analyse und Kritik*, p. 477-500.
- Kritzman-Amir T. en Thomas Spijkerboer (2013), "On The Morality and Legality of Borders: Border Policies and Asylum Seekers," *Harvard Human Rights Journal*, 26, p. 1-38.
- Miller, David (2007), *National Responsibility and Global Justice* (Oxford: Oxford University Press)
- Nagel, Thomas (2005), "The Problem of Global Justice," *Philosophy and Public Affairs*, 33, p. 113-147.
- Pogge, Thomas (2004), "Assisting the Global Poor," in Deen Chatterjee (red.), *The Ethics of Assistance: Morality and the Distant Needy* (Cambridge University Press, 2004).
- Scheffler, Samuel (1994). *The Rejection of Consequentialism* (Oxford: Oxford University Press) (2e ed., 1e ed. 1982).
- Schuck, P., "Refugee Burden Sharing: a Modest Proposal," *Yale Journal of International Law*, 22, 1997, p. 243-297.
- Shue, Henry (2010), "Deadly Delays, Saving Opportunities: Creating a More Dangerous World," in Stephen Gardiner e.a. (red), *Climate Ethics: Essential Readings* (Oxford: Oxford University Press), p. 146-162.
- Walzer, Michael (1983), *Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality* (Oxford: Martin Robertson, 1983), p. 31-63.
- Wellman, Christopher Heath (2008), "Immigration and Freedom of Association," *Ethics*, 119, 2008, p. 109–141.

Wellman, Christopher Heath (2010), "Immigration", in Edward N. Zalta (red.). *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*.

VERDER LEZEN

Veel ethische en politiek-filosofische literatuur richt zich op immigratie in het algemeen, maar stelt in een aantal gevallen, als onderdeel van deze thematiek, vluchtelingen expliciet aan de orde. **Walzer (1983)** is een klassieke discussie. **Wellman (2010)** biedt een goed overzicht met een goede en uitgebreide literatuurlijst. (Voor de volledige referenties, zie de referentielijst.) **Carens (2013)**, het levenswerk van wel de meest invloedrijke auteur in de discussie, werkt in hoofdstuk 10 de positie uit dat vluchtelingen bijna nooit geweigerd mogen worden. **Miller (2007)** (hoofdstuk 8) en **Wellman (2008)** betogen dat er veel redenen zijn waarom een politieke gemeenschap mag beslissen om vluchtelingen te weigeren. **Gibney (2004)** is één van de weinige ethische/politiek-filosofisch discussies van boeklengte over vluchtelingen en asiel en heeft veel aandacht voor onpartijdigheid en partijdigheid van staten en voor case studies.

VOETNOTEN

- ¹ Frontex (2015). *Annual Risk Analysis 2015*. Beschikbaar op: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf. UNHCR (2015). *Press Release: A million refugees and migrants flee to Europe in 2015*. Beschikbaar op: www.unhcr.org/567918556.html; zie ook <http://www.bbc.com/news/world-europe-24583286>
- ² UNHCR (2016). *Greece data snapshot*. In *Refugees/Migrants Emergency Response - Mediterranean*. Beschikbaar op: <https://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>.
- ³ UNHCR (2015). *Press Release: A million refugees and migrants flee to Europe in 2015*. Beschikbaar op: www.unhcr.org/567918556.html
- ⁴ European Commission (2016). *Implementing the EU-Turkey Agreement – Questions and Answers*. Beschikbaar op: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-1221_en.htm. Zie ook: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>; <http://reliefweb.int/report/turkey/un-rights-chief-expresses-serious-concerns-over-eu-turkey-agreement>
- ⁵ <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2016/04/economist-explains-5> ; <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/03/eu-turkey-refugee-deal-a-historic-blow-to-rights/>; vgl. ook een soortgelijk statement van Human Rights Watch <https://www.hrw.org/news/2016/03/15/eu-turkey-mass-return-deal-threatens-rights>.
- ⁶ In die lezing speelt de notie 'geringe kosten' een grote rol, zoals zal blijken.
- ⁷ Zie Carens 2013, p. 219.
- ⁸ Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen, Art. 1(A)(2). Deze tekst resulteerde nadat (in 1967) de geografische en temporele beperkingen uit het verdrag werden gehaald.
- ⁹ Zie Carens 2013, p. 200.
- ¹⁰ Carens 2013, p. 200-201.
- ¹¹ UNHCR, *Resettlement Handbook*, revised edition (Genève: UNHCR, 2011), p. 19 (onze vertaling). Het gaat ook in deze definitie om mensen 'die buiten het land verkeren waarvan zij de nationaliteit hebben of waar zij normaal wonen.' (a.w., p. 19, onze vertaling)
- ¹² Voor een uitgebreidere beschrijving van de eerste, derde en vierde reden zie Carens 2013, p. 195-196. Met name de eerste drie redenen worden in de filosofische literatuur breed onderschreven.
- ¹³ Voor een beperkt aantal rechten, bijvoorbeeld rechten op bepaalde uitkeringen, is mogelijk verdedigbaar dat vluchtelingen die pas op termijn hebben.
- ¹⁴ Sommige auteurs verbinden mensenrechten met menselijke waardigheid en zouden de betreffende redenen uitwerken door o.a. naar menselijke waardigheid te verwijzen.
- ¹⁵ Christiano 2008, p. 934.
- ¹⁶ Ten vijfde gaan niet alleen veel mensenrechtenbenaderingen, maar ook veel andere invalshoeken in de ethische en politiek-filosofische literatuur uit van de vrijheid en gelijkheid van alle mensen. Sommige auteurs argumenteren dat elke inperking van vrijheid heel goed gerechtvaardigd moet worden, en anderen dat er gelijke kansen moeten zijn voor alle mensen ter wereld. Dergelijke invalshoeken richten zich vaak allereerst op hoe een ideaal rechtvaardige wereld er uit zou zien, en pleiten dan vaak voor open grenzen. Maar deze invalshoeken kunnen ook in de huidige situatie moreel relevante redenen geven om veel vluchtelingen toe te laten. Of dat zo is, is echter omstreden (vgl. Wellman 2008, Christiano 2008), en we zullen deze redenen verder terzijde laten.
- ¹⁷ Vgl. Wellman 2010.
- ¹⁸ Sommige auteurs vatten (een recht op) politieke zelfbeschikking op als (een recht op) nagenoeg volledige 'freedom of association', vrijheid om om te gaan met wie men wil. Vgl. bijv. (ook voor kritiek) Miller 2007, Wellman 2010.
- ¹⁹ Dit kan zelfs in een moraal die niet op een hele diepe manier plaats maakt voor partijdigheid (vgl. bijv. Walzer 1983), maar vindt dat elke partijdigheid uiteindelijk, ten diepste, onpartijdig te verantwoorden moet zijn. Wel is partijdigheid van staten voor hun burgers mogelijk ethisch moeilijker te verdedigen dan partijdigheid van individuen voor zichzelf (voor die laatste, vgl. bijv. Scheffler 1994).
- ²⁰ Vgl. Goodin 1988.
- ²¹ Zie bijv. Nagel 2005, Armstrong 2012.
- ²² Gibney 2004 (p. 230 e.v.) ontwikkelt een standpunt dat in veel opzichten vergelijkbaar is en noemt dat 'humanitarisme'.
- ²³ In de notie van geringe kosten is dus al meegenomen dat de toelating van vluchtelingen, en het vermogen om ook in de toekomst nog vluchtelingen toe te laten, niet het enige is waar de EU zich om dient te bekommeren.
- ²⁴ Zie

http://ec.europa.eu/economy_finance/structural_reforms/ageing/demography/index_en.htm

²⁵ Zie Carens, p. 209.

²⁶ Vgl. Kritzman-Amir en Spijkerboek 2013.

²⁷ Ook hier speelt, net zoals bij toelating, een kwestie van eerlijke verdeling en is de Dublinverordering van de EU in veel opzichten discutabel. Vgl. Carens 2013, p. 216-217.

²⁸ Zie bijv. Schuck 1997, Gibney 2015.

²⁹ Carens (2013, p. 213-214) pleit voor een plicht tot toelating op basis van deze criteria. Matthew Gibney (2015, p. 10) noemt het BNP en de bevolkingsomvang van een land als de voornaamste criteria voor verdeling.

³⁰ Het zou ook méér kunnen zijn. Zie noot 40 beneden.

³¹ Vgl. Hohl en Roser (2011) voor een soortgelijke redenering over een andere kwestie (klimaatverandering).

³² Wellman 2010.

³³ Carens, p. 207.

³⁴ Carens, p. 214; vgl. Gibney 2015.

³⁵ Carens, p. 214.

³⁶ <http://www.unhcr.org/pages/49e486676.html>

³⁷ Zie bijv. Gibney 2004, p. 244-246.

³⁸ Vgl. Miller 2007, p. 227.

³⁹ Vgl. Pogge 2004.

⁴⁰ Bovendien zal in sommige gevallen een eerlijk deel in het bijstaan van vluchtelingen al meer zijn dan wat de EU met geringe kosten kan doen. En het doen van eerlijk deel geldt in de ethische literatuur vaak als een minimumeis.

⁴¹ Op dit moment bestaat er geen internationaal verdrag waarin een plan voor herverdeling volgens relevante criteria is vastgelegd. Carens, p. 197.