

Het asielbeleid is gezichtsbepalend voor het minderheidskabinet van Mark Rutte. De ambitie om in Nederland restrictiever op te treden wordt echter ingetoomd door de juridische ruimte binnen de EU en de snelle ontwikkelingen in het Europees asielbeleid.

# Asielbeleid speelt continu op nationaal en Europees niveau

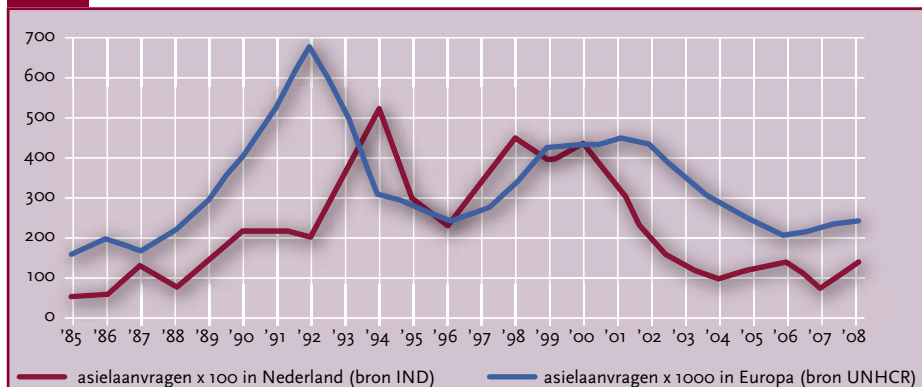
Het regeerakkoord van VVD en CDA, en het gedoogakkoord van VVD-PVV-CDA van dezelfde dag staan uitvoerig stil bij het thema immigratie: ruim 15% respectievelijk 40% van de tekst gaat daarover. Er zijn veel verwijzingen naar het Europese niveau. Het gemeenschappelijke juridische kader dat daar de afgelopen jaren is overeengekomen, wordt als knellend ervaren en moet op de schop. Aanpassing en strenge naleving van de huidige regels plus veranderingen die men in eigen land kan doorvoeren,

moeten leiden tot een substantiële daling van de instroom (figuur 1).

## Voorname

Het immigratiehoofdstuk in het regeerakkoord bestaat uit vijf delen: Algemeen, Asiel, Gezinsmigratie, Immigratie Algemeen en Integratie. Het onderdeel Asiel gaat over een doeltreffende uitvoering van de Dublin-overeenkomst (Dublin I) uit 1990, de Dublin-verordening (Dublin II) uit 2003 en de bijbehorende regelgeving. De kern is dat het asielverzoek uit-

Figuur 1: Asielaanvragen in Nederland en de EU 1985-2008



Het aantal asielaanvragen schommelt hevig met het losbarsten van conflicten in de wereld. Het voorlopige hoogtepunt werd in Nederland in 1994 bereikt met 53.000 asielzoekers (veelal uit voormalig Joegoslavië).

Gert Leers, minister voor Immigratie en Asiel, werd vanaf zijn aantreden herhaaldelijk in de Tweede Kamer ter verantwoording geroepen.



FOTO: MARTIJN BEEKMAN / HOLLANDE HOOGTE

sluitend behandeld dient te worden door de verantwoordelijke lidstaat – in de regel het land waar de asielzoeker binnen de EU als eerste aankomt en zijn asielverzoek doet. In het regeerakkoord wordt een poging tot wijziging van twee EU-richtlijnen aangekondigd (over de bewijslast in asielprocedures en over de terugkeer van alleenstaande minderjarigen). Onder Gezinsmigratie en Immigratie Algemeen worden vier andere richtlijnen als onvoldoende aangemerkt. Verder willen de coalitiepartners werken aan een algemeen verbod op het afkondigen van een generaal pardon in alle lidstaten, en ze willen de 'Europa-route' blokkeren die gezinshereniging via een andere lidstaat mogelijk maakt.

De coalitie wil het bestaande Europese juridische kader dus ombuigen. In de inleiding van het immigratiehoofdstuk wordt het doel uitdrukkelijk genoemd: een restrictief en selectief migratiebeleid binnen de juridische kaders van onder andere het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. In de discussies voorafgaand aan het regeer/gedoogakkoord is ernstig getwist en getwijfeld over

**Coalitiepartners willen in alle lidstaten verbod op generaal pardon**

de wenselijkheid en uitvoerbaarheid van zo'n beleid. De verantwoordelijke minister Leers werd dan ook direct een van de meest voor het voetlicht tredende bewindspersonen van het kabinet.

Dit is alleen al af te lezen aan de hoeveelheid kamerstukken over asielbeleid en immigratie. In de eerste 3,5 maanden van Leers' ministerschap ging het om maar liefst 105 stukken, ongeveer één per dag. In de 3,5 jaar ervoor waren dat er 76 – minder dan twee in de maand dus.

In die kabinetsperiode ging een groot deel van de stukken over regelingen met lagere overheden en de aanpak van meer structurele problemen. Leers werd echter vanaf de eerste dag geconfronteerd met incidenten rond uitzettingsprocedures, bedreigingen tegen ex-moslims en homoseksuelen in asielzoekerscentra, vestigingsplaatsen voor nieuwe centra, en het onderdak van afgewezen asielzoekers met kinderen. De Tweede Kamer riep hem voortdurend op het matje.

#### Verandering Europees asielbeleid

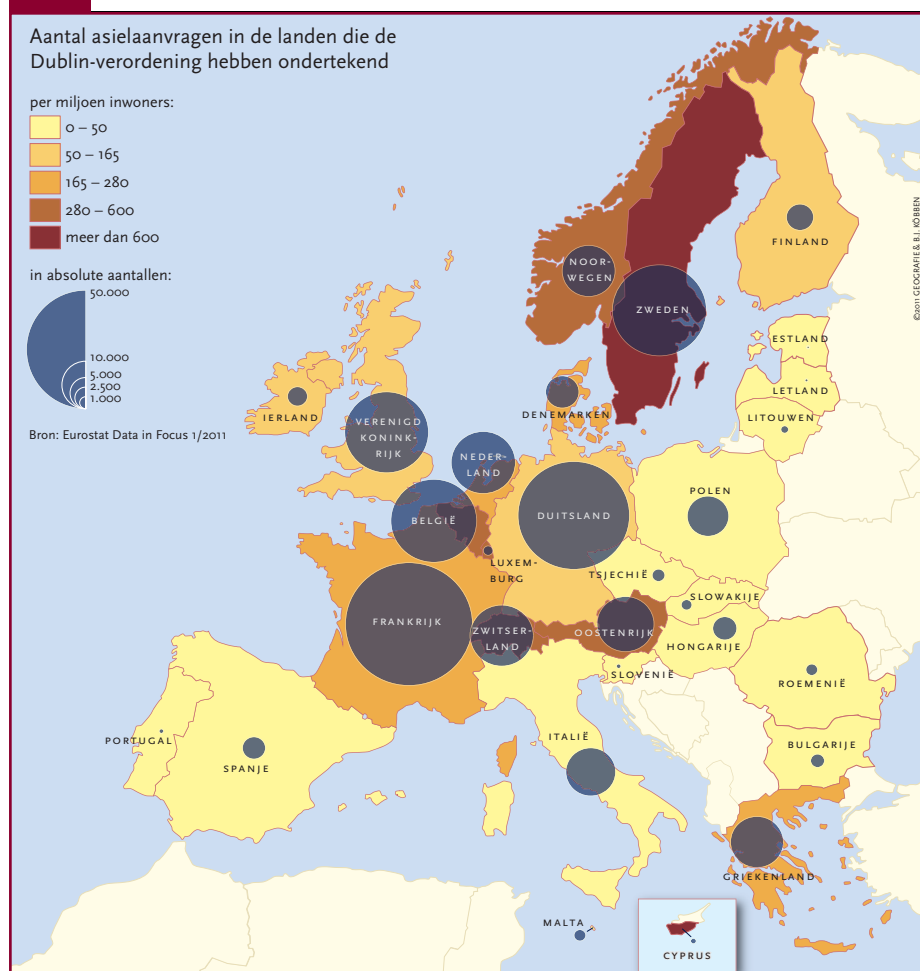
De regering wil ook nieuw beleid ontwikkelen. Een belangrijk stuk is de *Roadmap Europese inzet migratiebeleid* van 28 december, die aangeeft hoe de regering het in de EU overeengekomen juridisch kader van Dublin I en II denkt te kunnen ombuigen. Met Dublin I (1990) werd vastgelegd dat asielzoekers in één lidstaat asiel kunnen aanvragen. Bij afwijzing kunnen ze het niet nog eens bij een andere lidstaat proberen. Met Dublin II (2003) werd verder vastgelegd dat een asielzoeker zijn aanvraag moet doen in het land van eerste aankomst binnen de EU.

Er is veel kritiek op deze regelingen; ze worden gezien als onrechtvaardig voor zowel de asielzoekers als de lidstaten die aan de buitengrens van de EU liggen. Het eerste zit hem in de grote verschillen in opvang. Aanvragen worden verschillend beoordeeld: vergelijkbare verzoeken worden in de ene lidstaat wel gehonoreerd en in de andere niet. Ook worden asielzoekers onder gelijke omstandigheden verschillend behandeld. Is er opvang? Van welke kwaliteit? Hoe lang duren de procedures? Zijn er tolken? Afgelopen jaren ondervond Griekenland veel kritiek van mensenrechtenorganisaties en gerechtelijke instanties. Naar schatting meer dan een half miljoen asielzoekers verblijven in Griekenland zonder enige status.

Het tweede probleem (sommige lidstaten worden geconfronteerd met veel meer asielzoekers dan andere) heeft vooral te maken met ligging. Grote vliegvelden die veel verbindingen onderhouden met ontwikkelingslanden, zoals Schiphol, zijn belangrijke poorten tot de EU, maar vooral de landen aan de buitengrenzen van de EU krijgen te maken met grote toestromen van asielzoekers over land (en zee). Griekenland wordt nu geconfronteerd met een groot aantal mensen die illegaal de landgrens met Turkije oversteken om de EU in te komen. Omdat de omstandig-



**Figuur 2:**  
Asielaanvragen in de Europese Unie



heden van asielzoekers in Griekenland abominabel zijn, proberen zij verder te reizen en vragen zij asiel aan in West-Europese landen. Maar vanwege Dublin II worden ze teruggestuurd naar het land waar zij de EU binnenkwamen, Griekenland. Figuur 2 toont de grote verschillen tussen lidstaten in de geografische verdeling van de asielverzoeken. De grenslanden Spanje, Italië, Griekenland en Polen krijgen minder aanvragen dan topbestemmingen als Frankrijk, Duitsland en Zweden. Figuur 3 toont het patroon van Dublin-verzoeken waarbij Nederland betrokken is. Griekenland wordt veruit het vaakst gevraagd een asielaanvraag over te nemen van Nederland.

Op deze gang van zaken is veel kritiek van organisaties die begaan zijn met de rechten van de mens en van vluchtelingen. Vele asielzoekers, ook in Nederland, procederen tegen een transfer naar Griekenland. Dat doen zij eerst in het nationale rechtstelsel en daarna in Straatsburg bij het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Op dit moment heeft het Hof bijna duizend zaken in behandeling waarbij wordt geprocedeerd tegen Nederland, Finland, België, het Verenigd Koninkrijk of Frankrijk om een uitzetting naar Griekenland te verhinderen. In ruim de helft van de gevallen heeft het Hof bevolen de transfer uit te stellen tot zij een oordeel heeft geveld.

### Botsende regelgeving

Een recente uitspraak van het Hof in Straatsburg (let wel, geen EU-orgaan) zet de gewraakte Dublin-procedure op losse schroeven. In het arrest van 21 januari jl.

De kaart toont het aantal asielaanvragen in de EU-lidstaten en andere landen die de Dublin-verordening hebben getekend (IJsland, Noorwegen, Zwitserland en Liechtenstein) in de periode oktober 2009 - september 2010. Frankrijk ontvangt de meeste aanvragen, ruim drie keer zo veel als Nederland, dat hier als zesde eindigt. Kijken we naar het aantal aanvragen per miljoen inwoners, dan zakt Nederland naar de achtste plaats. Topper is Zweden met ruim vier keer zo veel aanvragen als Nederland.



FOTO: JEROEN OERLEMAN

Tientallen illegalen, velen afkomstig uit Noord-Afrika, slapen in een spoortunnel in Athene. Sommigen wonen hier al maanden. Athene kan de toestroom van vluchtelingen nauwelijks meer aan. In 2010 kwam naar schatting 90% van alle mensen die illegaal de buitengrens van de Europese Unie overstaken, via Griekenland binnen. Volgens de UNHCR kwamen in de eerste 10 maanden van 2010 38.992 migranten in Griekenland aan. Volgens het Europese grensagentschap Frontex staken in oktober 2010 elke nacht gemiddeld 245 mensen via landgrenzen en over zee illegaal de Grieks-Turkse grens over.

zoekers in Nederland die vanuit Griekenland zijn doorgereisd. Zij kunnen niet naar Griekenland worden teruggestuurd. Een groter aantal asielprocedures zal dus in Nederland moeten worden behandeld. Regerend en gedogend Nederland is er doorgaans wel voor te porren de zaak in eigen hand te houden; men werkt immers onder het motto "Vrijheid en verantwoordelijkheid" binnen een voor velen nogal op eigen land gerichte kaderstelling. Maar of de hang naar meer eigen verantwoordelijkheid hier ook geldt, is zeer de vraag. Bovendien is men in de nationale context net zo

goed aan de verplichtingen van het Mensenrechtenverdrag gehouden.

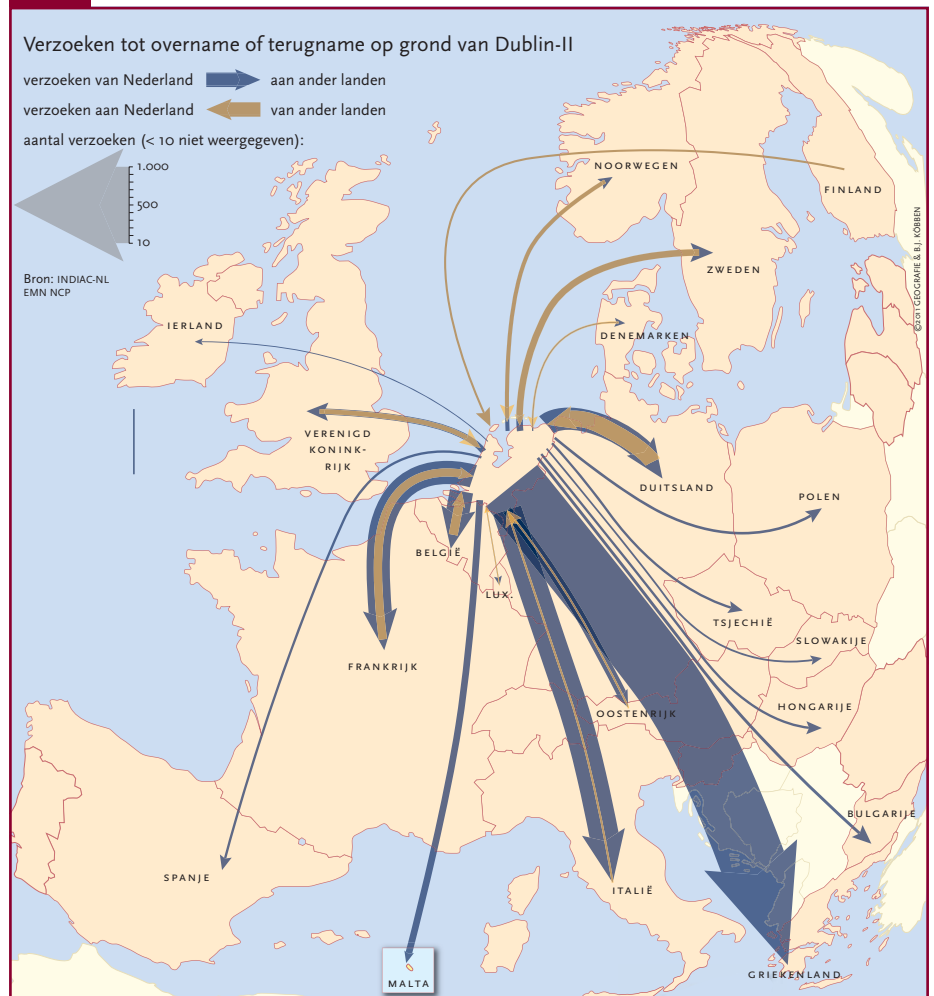
Op het beleidsterrein van asielrecht zal ieder gezichtspunt op minstens twee niveaus verdedigd moeten worden: in Den Haag en Brussel en ook in Straatsburg. De wereld van Brussel is groot en onzeker, maar de gang erheen is onvermijdelijk. De wereld van het Hof in Straatsburg is kleiner, maar net zo roerig. •

over een asielzoeker in België die zich verzet tegen verplaatsing naar Griekenland, acht het Hof zowel België als Griekenland schuldig aan schendingen van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Zij krijgen boetes opgelegd en moeten de asielzoeker een schadevergoeding betalen (België een veel hoger bedrag dan Griekenland). Het EVRM is sinds 1998 bindend voor alle lidstaten van de Raad van Europa, en dus ook voor alle lidstaten van de EU, want wie tot de EU toetreedt moet het Verdrag onderschrijven. De EU is onder leiding van Eurocommissaris Viviane Reding van Justitie en Mensenrechten zelf ook bezig het Verdrag te ratificeren. Daarmee zouden alle uitspraken van het Hof in Straatsburg bindend worden voor de EU-instituten. Veel lidstaten zien de uitspraak als de zoveelste aanwijzing dat er een gemeenschappelijk asielsysteem moet komen. Zij benadrukken dat Griekenland bezwijkt onder de last van een enorme toestroom aan asielzoekers. De EU heeft al bescheiden financiële mechanismen om de buitengrenslanden in deze te helpen. Ook is onlangs het Europees Asiel Ondersteuningsbureau (EASO) opgericht voor lidstaten die worden geconfronteerd met een grote toeloop van asielzoekers. In november startten de RABIT (Rapid Border Intervention Teams, ofwel snelle grensinterventieteam) een operatie aan de Turks-Griekse grens.

#### Ambities kabinet

De uitspraak van het Hof in Straatsburg heeft directe gevolgen voor de circa 2000 asiel-

Figuur 3: Verzoeken tot overname of terugname van asielzoekers op grond van Dublin II



De kaart toont de stromen van verzoeken in het kader van Dublin II. Nederland richt verzoeken vooral tot Griekenland, Italië en België, en krijgt verzoeken vooral van Duitsland, België en Frankrijk. Ongeveer 70% van de verzoeken wordt geaccepteerd; maar een klein percentage van de asielzoekers wordt uiteindelijk overgedragen.