



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### Hoge instroom en veranderend asiellandschap

*opening themanummer*

den Heijer, M.

#### Publication date

2016

#### Document Version

Final published version

#### Published in

Asiel & Migrantenrecht

[Link to publication](#)

#### Citation for published version (APA):

den Heijer, M. (2016). Hoge instroom en veranderend asiellandschap: opening themanummer. *Asiel & Migrantenrecht*, 7(6/7), 260-263.

<https://migratieweb.stichtingmigratierecht.nl/tijdschrift/amr/2016/6-7>

#### General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

#### Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

*Opening themanummer*

# *Hoge instroom en veranderend asiellandschap*

De beheersing van de asielproblematiek raakt het functioneren van de Europese Unie in de kern en legt op pijnlijke wijze grote verschillen tussen lidstaten bloot. Het sterk gepolariseerde debat bemoeilijkt het vinden van oplossingen, zowel nationaal als Europees. De auteurs van dit themanummer beschouwen kritisch de maatregelen van Nederland en de EU om de instroom het hoofd te bieden. Maarten den Heijer schetst de verbanden tussen de verschillende bijdragen.

## **1. Van Orbán naar Erdoğan**

Het afgelopen jaar werd (meer dan) vijftien jaar Europees onvermogen om het asielbeleid in Griekenland op orde te brengen afgestraft door omstreeks 800.000 Syrische en andere vluchtelingen. Zij probeerden via dat land ergens in Europa veiligheid en perspectief te vinden. Het systeem klapte: de gemeenschappelijke regels maakten plaats voor unilaterale oplossingen. Het besluit van de Hongaarse premier Orbán om het land af te sluiten met een hek, werd gevolgd door Slovenië. En andere lidstaten voerden binnengrenscodes in. Schengen is in gevaar, zei onder meer de Duitse Minister van Buitenlandse Zaken, Martin Schäfer. De onderzoeksdienst van het Europees Parlement berekende de economische schade indien de zes landen die de binnengrenzen weer controleren dit gedurende de maximaal toegestane duur van twee jaar volhouden (artikel 26 Schengengrenscodes): 2,5 tot 5 miljard euro.<sup>1</sup> Als Schengen helemaal klappt, zal dit volgens de onderzoeksdienst over een periode van tien jaar tussen 100 en 230 miljard euro kosten.

Nederland voerde geen binnengrenscodes in maar intensiverde wel het Mobiel Toezicht Veiligheid. Ook werden maatregelen getroffen om verstopping van de asielketen te voorkomen. Marcelle Reneman bespreekt de invoering van het sporenbeleid, die moet leiden tot een snellere afwijzing van evident kansarme en misleidende asielverzoeken en minder snel oplopende wachttijden. Ze legt uit dat de combinatie van het gebrek aan individuele voorbereiding op de asielprocedure, de beperkte rechtsbijstand en een (mogelijk) beperkte aard van het gehoor over de asielmotieven, op gespannen

voet staan met de Procedurerichtlijn. Jorrit Rijpma en Mark Klaassen bespreken de maatregelen om de nareis van gezinsleden van vluchtelingen beter te kunnen beheersen, waaronder de verlenging van de nareistermijn en de beslistermijn.

Beslist fundamenteel was het debat over inhoud en functie van het vluchtelingschap. In dat debat werd soms een valse tegenstelling opgeworpen tussen gelijke behandeling en integratie enerzijds, en sociaaleconomisch en maatschappelijk vermogen anderzijds. Het Vluchtelingenverdrag werd door sommige politici, en niet alleen van uiterst rechtse zijde, serieus ter discussie gesteld. Het deed terugdenken aan de jaren negentig van de vorige eeuw, toen ook lang, maar uiteindelijk niet succesvol, werd geprobeerd om Bosniërs en Kosovaren de vluchtelingenstatus te onthouden.

Het nationale debat vond weerklank in Europa. Zo wijzen Rijpma en Klaassen erop dat Zweden en Duitsland hebben besloten om subsidiair beschermden voor een periode van twee respectievelijk drie jaar uit te sluiten van gezinshereniging. De Europese Commissie heeft voorgesteld om de Definitierichtlijn te vervangen door een Definitieverordening, waarin onder meer de tijdelijkheid van bescherming zal worden benadrukt en het onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden weer zal worden vergroot.<sup>2</sup>

In Nederland besloot de coalitie dat vergunninghouders geen recht meer hebben op een sociale huurwoning en dat uitkeringen zo veel als mogelijk in natura moeten worden

<sup>1</sup> European Parliament Research Service, 'The Cost of Non-Schengen. The impact of Border Controls within Schengen on the Single Market', april 2016.

<sup>2</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, 'Naar een hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en een verbetering van de legale mogelijkheden om naar Europa te komen', 6 april 2016, COM (2016) 197 definitief.

uitbetaald. Het voorstel levert spanning op met zowel het Vluchtelingenverdrag als de Definitierichtlijn, omdat daarin staat dat vluchtelingen op het terrein van bijstand hetzelfde moeten worden behandeld als onderdanen. Maar Staatssecretaris Klijnsma zei in een Kamerdebat dat de bijstandsnorm voor alle ingezetenen gelijk blijft en dat de gemeenten nu al kunnen kiezen om bijstand in natura te verstrekken: 'Laat ik heel helder zijn: ik ben niet voornemens om de wet op dit punt te wijzigen.'

De soep wordt niet zo heet gegeten als ze wordt opgediend. Wel zal minister Blok met een wetsvoorstel komen om de urgentieverklaring voor statushouders te schrappen, niettegenstaande zijn opmerking dat niet vluchtelingen maar scheefwonen de oorzaak is van het tekort aan sociale huurwoningen.<sup>3</sup>

Niet alleen Kees Groenendijk in zijn opinie benadrukt het belang van snel beginnen met integreren. Ernst Hirsch Ballin en Tamar de Waal doen dat ook en stellen voor om inburgering parallel te laten lopen aan de toelatingsprocedure. Daartoe zou de staat met asielzoekers verblijfsovereenkomsten moeten sluiten, waarin wederzijdse verplichtingen worden opgenomen. Betty de Hart en Ricky van Oers wijzen in hun bijdrage op de obstakels die vluchtelingen moeten nemen om in te burgeren. Een voornaam punt is de tragere uitplaatsing naar gemeenten, waardoor de inburgering forse vertraging oploopt. Verder beschouwen zij de zoveelste stelselwijziging binnen het inburgeringsbeleid: zo krijgen de gemeenten weer meer te zeggen.

In Europa werden de tegenstellingen intussen scherper. Er was te weinig animo om de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn te activeren, legt Karina Franssen in haar bijdrage uit. Deze richtlijn geeft geen antwoorden op de vragen wanneer en hoe asielzoekers herverdeeld moeten worden. Het Commissievoorstel tot aanpassing van de Dublinverordening doet dat wel met de invoering van een verplichtende solidariteitsregeling.

## *Diverse auteurs benadrukken het belang van snel beginnen met integreren, al dan niet parallel aan de toelatingsprocedure.*

De chaos – maar vooral ook de alarmistische beeldvorming rond alles wat met migranten te maken heeft, zoals voormalig Hoge Commissaris voor de Mensenrechten, Navi Pillay, treffend zegt in een interview in dit nummer – leidde tot wanhoop. In Oostenrijk zag men ongeveer 680.000 vluchtelingen door het land trekken, waarvan er 90.000 halt hielden en asiel vroegen. Onder aanvoering van Oostenrijk werd de Balkanroute gesloten, waardoor een humanitair drama dreigde aan de grens met Macedonië. Rutte zei dat onhoudbaar te vinden<sup>4</sup> en streed samen met Merkel met succes voor het akkoord met Turkije.

## 2. De imam van Izmir

De waardering van de overeenkomst met Turkije is afhankelijk van het perspectief op de zaak. Premier Rutte benadrukt dat het hoofddoel is bereikt: nog nauwelijks overtochten van Turkije naar Griekenland. 'De imam van Izmir had tot 20 maart zeer regelmatig begrafenisserijen te organiseren en door het met 90, 95% dalen van het aantal oversteken, hoeft dat sinds 20 maart niet of nauwelijks meer.'<sup>5</sup> Het aantal asielaanvragen dat in Nederland werd gedaan daalde spectaculair: van ongeveer 6000 in oktober 2015 naar 101 in april 2016. De overeenkomst is zó'n succes dat de vluchtelingenstroom naar Griekenland is opgedroogd (het waren er in mei 2016 nog ongeveer 100 per dag).<sup>6</sup> Door het één-op-één uitruilsysteem kunnen vluchtelingen nu feitelijk Turkije niet meer uit. Het akkoord zegt over dit scenario dat het aan EU-lidstaten is om op vrijwillige basis te besluiten om meer vluchtelingen op te nemen uit Turkije, maar dat hebben lidstaten tot nu toe niet gedaan. Tot medio mei 2016 zijn onder het één-op-één schema 177 Syriërs uit Turkije hervestigd, waarvan 52 in Nederland.<sup>7</sup> Dat betekent, grof genomen, dat voor elke 100 asielzoekers die Nederland nu minder ontvangt, het er eentje overneemt uit Turkije.

Is Turkije wel veilig en wat betekent de overeenkomst voor de velen die onderweg zijn naar Europa? De Turkse krant *Yeni Safak* meldde op 30 mei 2016 dat de maatregelen aan de Turkse grens met Syrië om illegale grensoverschrijding tegen te gaan, worden gecompliceerd met hittecamera's en daaraan gekoppelde automatische wapensystemen. Als iemand binnen 300 meter van de grens komt, wordt eerst in drie talen een waarschuwing gegeven; als daar niet naar wordt geluisterd wordt het wapensysteem geactiveerd.<sup>8</sup> Tienduizenden Syriërs zijn intussen aan de grens met Turkije gestrand, in een gebied dat niet veilig is.<sup>9</sup>

Myrthe Wijnkoop bespreekt de sterker wordende roep vanuit de internationale gemeenschap om in Syrië zelf 'veilige havens' in te richten. Ze is daar kritisch over, nu de geschiedenis leert dat veilige havens in een onveilig land kwetsbaar zijn en omdat de

bescherming van fundamentele rechten er eigenlijk niet kan worden gerealiseerd. Safe havens zijn de ultieme consequentie van de proliferatie van reisrestricties die door de internationale gemeenschap worden opgelegd.

Een andere consequentie is de sterk toegenomen vraag naar mensensmokkel. Conny Rijken en Hester van Bruggen spreken in hun bijdrage over mensensmokkel de verwachting uit dat mensensmokkel de komende jaren zal toe- in plaats van afnemen. Zij stellen verder dat er onvoldoende rekening wordt gehouden met de psychische en lichamelijke gevolgen van mensensmokkel voor migranten die in Nederland zijn aangekomen.

3 *Nu.nl*, 2 september 2015, 'Vluchtelingen zorgen volgens Blok niet voor woningschaarste'.

4 *Algemeen Dagblad*, 1 maart 2016, 'Rutte: Situatie grens Macedonië niet houdbaar'.

5 Persconferentie na ministerraad 27 mei 2016.

6 Zie <http://bit.ly/1PUBYmNhttp://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>

7 Persbericht Europese Commissie 18 mei 2016, 'Relocation and Resettlement: EU Member States must act to sustain current management of flows'.

8 *Yeni Safak*, 30 mei 2016, 'Turkey starts building automatic shooting gun towers at Syrian border'.

9 *The Guardian*, 6 mei 2016, 'UN outrage over refugee deaths as bombing denied by Syrian government'.

De Europese instellingen zeggen de vinger aan de pols te houden en te werken aan 'implementatie van de EU-Turkije Verklaring in lijn met de standaarden van het Europese en internationale recht'.<sup>10</sup> Uit de beleidsstukken spreekt dat voor de EU de eerbiediging van mensenrechten in de uitvoering van de overeenkomst een te bereiken doel is. Rechtens is die eerbiediging een voorwaarde.

Een Grieks rechtscollege zag op 17 mei 2016 vijf redenen om Turkije als niet veilig in de zin van artikel 38 van Richtlijn 2013/32/EU aan te merken: 1. er zijn regelmatig groepsdeportaties van Syriërs; 2. Syriërs worden met gebruikmaking van geweld geweigerd aan de grens; 3. de Turkse asielprocedure is gebrekkig, waardoor het in de praktijk moeilijk is een status te krijgen; 4. vluchtelingen met een status zijn niet vrij om zich in geheel Turkije te vestigen; en 5. vluchtelingen met een status hebben wel het recht om te werken, maar een werkgever in Turkije moet tien Turken in dienst hebben voor elke Syriër die hij aanneemt.<sup>11</sup> De Griekse rechters lieten de vraag onbeantwoord of artikel 38 van Richtlijn 2013/32/EU voor toepassing van de veilig derde land-exceptie eist dat Turkije zich ook ten aanzien van niet-Europese vluchtelingen gebonden acht aan het Vluchtelingenverdrag. Zij hadden daar, gelet op de discussie,<sup>12</sup> eigenlijk een prejudiciële vraag over moeten stellen.

## *Kennelijk vindt men het in Den Haag en Brussel nodig om zich met de Griekse rechtspraak te bemoeien.*

Ook in Griekenland is het niet pluis, maar dat weten we al jaren. Het Comité ter Preventie van Foltering van de Raad van Europa bracht een ad hoc bezoek aan de hotspots om te bezien of de omstandigheden daar geen strijd opleveren met het Europees Antifolterverdrag.<sup>13</sup> De Parlementaire Vergadering van de Raad van Europa zal eendaags stemmen over een rapport opgesteld door Tineke Strik, waarin wordt vermeld dat asielzoekers in de hotspots worden gedetineerd zonder beoordeling van individuele gronden.<sup>14</sup> De gesloten centra van de grootste hotspots (Lesbos, Chios, Samos) zijn overbevolkt en bieden onvoldoende voedsel, sanitair en medische zorg. In dit nummer een verslag van Tineke Strik over haar bezoek aan Griekenland.

De treurige paradox is dat dit alles doorgang kan vinden omdat het zo enorm moeilijk is om het recht te laten werken. Er is volgens UNHCR een tekort aan asieladvocaten op de hotspots, waardoor de rechtshulpverlening niet effectief is. Ook is het kennelijk lastig om beroep in te stellen bij de rechter. Er was in de Griekse zaak geen sprake van beroep op de rechter, maar van een asielzoeker die bij een expert van het Europees Asielondersteuningsbureau had aangegeven het niet eens te zijn met de afwijzing van zijn asielaanvraag. De Griekse rechters noteerden bereid te zijn dit als beroep op te vatten,

waardoor de zaak toch inhoudelijk behandeld werd. Het terugsturen van asielzoekers naar Turkije is overigens in strijd met de Dublinverordening, indien niet eerst wordt beoordeeld of een andere lidstaat dan Griekenland verantwoordelijk is voor behandeling van de aanvraag.

De EU en Klaas Dijkhoff zouden tegen Griekenland hebben gezegd dat het beter is om de samenstelling van de Griekse beroepscommissies in asielzaken te veranderen.<sup>15</sup> Die bestaan nu uit een voorzitter aangewezen door de Griekse minister, een persoon aangewezen door UNHCR en een jurist met expertise op mensenrechten en vluchtelingenrecht die op een lijst staat van het Griekse nationale mensenrechteninstituut. Kennelijk vindt men het in Den Haag en Brussel nodig om zich met de Griekse rechtspraak te bemoeien omdat het irritant wordt gevonden dat daar mensen recht spreken met kennis van mensenrechten en het vluchtelingenrecht.

### **3. Dublin is dood, lang leve Dublin**

De deal met Turkije was plan B. Plan A is het weer op orde maken van het Europese huis. De Europese Commissie deed daarvoor een voorstel voor een gemeenschappelijke grens-

en kustwacht (een Frontex+),<sup>16</sup> een voorstel voor een gemeenschappelijke lijst veilige landen van herkomst,<sup>17</sup> een voorstel voor uitbreiding van de bevoegdheden van het Europees Asielagentschap,<sup>18</sup> en voorstellen voor de herziening van de Dublin-<sup>19</sup> en Eurodacverordeningen.<sup>20</sup> In het vooruitzicht gesteld zijn voorstellen voor omvorming van de Definitie- en Procedurerichtlijn tot verordeningen die minder keuzevrijheid moeten laten.<sup>21</sup>

10 Verslag van de bijeenkomst van het Gemengd Comité en de Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken, Brussel, 20 mei 2016.

11 Een Engelstalige bewerking van de uitspraak is beschikbaar: Appeals Committee PD 114/201, Decision 05/133782, 17 mei 2016, zie: <http://bit.ly/1WQBMHJ>.

12 Zie onder meer de dialoog tussen Hailbronner en Hathaway op Verfassungsblog.de.

13 News Flash 20 April 2016, 'Council of Europe anti-torture Committee visits "hotspots" in Greece', <http://bit.ly/1USqzCZ>.

14 'The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016', Report by Tineke QUOTEStrik, Committee on Migration, Refugees and Displaced Persons, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 19 april 2016, doc. 14028, zie: <http://bit.ly/1XtcEH5>.

15 *Wall Street Journal* 20 mei 2016, 'EU Ministers Press Greece to Accelerate Asylum Process. Send More Syrians Back to Turkey', *Keep Talking Greece* 11 juni 2016, 'EU presses Greece to change asylum appeal committees that consider "Turkey is not a safe country"', zie: <http://bit.ly/1Ou3xD0>.

16 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC, 15 december 2015, COM(2015) 671 final.

17 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin for the purposes of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection, and amending Directive 2013/32/EU, 9 september 2015, COM(2015) 452 final.

18 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010, 4 mei 2016, COM(2016) 271 final.

19 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), 4 mei 2016, COM(2016) 270 final.

20 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of [Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person], for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes (recast), 4 mei 2016, COM(2016) 272 final.

21 Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, 'Naar een hervorming van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel en een verbetering van de legale mogelijkheden om naar Europa te komen', 6 april 2016, COM (2016) 197 definitief.

Deze initiatieven maskeren ten dele de Europese onmacht om tot effectief beleid te komen. Van een aantal voorstellen kan worden betwijfeld of ze werkelijk iets op zullen leveren. Aan de asiel- en grensagentschappen, bijvoorbeeld, wordt nog altijd geen beslisbevoegdheid en eigen operationele capaciteit gegeven, waardoor de effectiviteit van de Europese samenwerking sterk afhankelijk blijft van de wil van lidstaten om gemeenschappelijke belangen na te streven. De hervestiging van 160.000 asielzoekers in Griekenland en Italië flopte en er kwam geen noemenswaardige Europese humanitaire bijstand aan Griekenland en de Balkan op gang, omdat de lidstaten niet leverden.<sup>22</sup> Ook aan de meerwaarde van een gemeenschappelijke lijst veilige landen van oorsprong kan worden getwijfeld. Hemme Battjes merkt in zijn artikel op dat een dergelijke lijst de wijze van afdoening van asielaanvragen niet noemenswaardig zal veranderen: 'Uiteraard zal afdoening van een flinterdun asielverzoek eenvoudiger gaan dan een die goed onderbouwd is – maar daar is geen lijst voor nodig. En wie de lijst met veilige landen doorneemt kan niet anders dan zich afvragen of de staatssecretaris werkelijk meent dat het aanmerken van zeg Vaticaanstad, Andorra en San Marino als veilig daadwerkelijk zal leiden tot verlichting van de druk op het asielsysteem.'

Stefan Kok beschouwt het falende Dublinsysteem en het voorstel voor aanpassing ervan. Het Commissievoorstel is een curieus compromis: de Dublincriteria blijven in de kern onveranderd, maar indien een lidstaat onevenredig veel asielzoekers opneemt moeten alle boventallige asielzoekers worden herverdeeld. Onevenredig is meer dan 150% dan wat op basis van bevolkingsomvang en nationaal inkomen redelijk wordt geacht, gelet op de totale jaarinstroom in de EU. Naast de herverdelingsregeling bevat het voorstel een serie maatregelen om Dublin effectief te maken. Enerzijds wordt dus erkend dat Dublin te oneerlijk is, anderzijds wordt getracht de criteria die tot oneerlijkheid leiden zo effectief mogelijk te handhaven. Dat gebeurt onder meer door afschaffing van de soevereiniteitsclausule en beperking van de humanitaire clausule (lidstaten moeten Dublin toepassen), door asielzoekers die bijvoorbeeld niet in Griekenland maar in Nederland asiel vragen het recht op opvang te ontnemen, door te bepalen dat het verstrijken van termijnen de verantwoordelijkheid niet langer doet omslaan, en zo meer. Kok noemt het voorstel 'betreurenswaardig'.

Het Dublinvoorstel past in een trend van rationalisering en maakbaarheidsdenken in het vreemdelingenrecht. Het gevaar is dat het gat tussen de juridische en sociale realiteit steeds groter wordt.

<sup>22</sup> European Commission, *State of Play. Measures to Address the Refugee Crisis*, Brussels, 29 januari 2016.