

Justitiële verkenningen

24e jrg., nr. 9, december 1998

Asielbeleid onder druk

Voorwoord

De laatste tiental jaren is het Nederlandse en Europese asielbeleid aanzienlijk restrictiever geworden. Verscherpte controles aan de grenzen, een stringent visabeleid, sancties voor vervoerders die ongedocumenteerde migranten aan boord nemen, op al die manieren wordt geprobeerd de wassende migratiestroom te keren. Sommigen spreken over een 'vesting Europa' die zijn grenzen hermetisch zou afsluiten.

De restrictieve maatregelen zijn echter niet in staat gebleken om tal van andere problemen goed aan te pakken. Tot die problemen behoren de toekenning van de tijdelijke status (bijvoorbeeld in situaties van massale instroom van ontheemden), de vele bezwaar- en beroepsmogelijkheden die de asielprocedure vertragen en asielaanvragers in onzekerheid laten, en de moeilijkheden bij het uitzetten van uitgeprocedeerden (in Nederland kan de terugkeer van 80% van de uitgeprocedeerden niet geëffectueerd worden).

Bovendien lijkt het aangescherpte toelatingsbeleid niet in staat om de migratiestromen in te dammen. Het aantal asielaanvragen in Europa neemt de laatste twee jaar weer toe. We moeten er dan ook rekening mee houden dat in de slipstream van het mondiale economisch verkeer grote aantallen migranten blijven meekomen. Wat betekent dat voor het beleid? Moeten we de toevlucht blijven nemen tot noodscenario's zoals de gedwongen terugkeer van grote groepen migranten naar in alle haast veilig verklaarde landen? Of zouden we moeten zoeken naar meer structurele oplossingen, een Europese of zelfs mondiale aanpak?

Harmonisatie in Europees verband is een langzaam proces. Bovendien geeft niet elk Europees land hieraan prioriteit (al was het maar omdat een evenredige verdeling van asielzoekers voor sommige landen negatief zou uitpakken). Voorlopig zullen we het dus moeten doen met een nationale aanpak. Het kan echter geen kwaad om afstand te nemen van de actuele knelpunten en de structurele problematiek van het asielvraagstuk onder de aandacht brengen. Dat is de bedoeling van dit themanummer. Bij het lezen van de stukken wordt men door tegenstrijdige gevoelens bekropen: soms kan men zich niet onttrekken aan het gevoel dat de hele problematiek maar gelaten geaccepteerd moet worden, op andere momenten worden idealen gekoesterd en hooggestemde verwachtingen gewekt.

In het openingsartikel geeft J. Doomernik een beeld van de asielmigratie in Nederland en Europa van het laatste decennium. Hij bespreekt de restrictieve maatregelen die zijn genomen om de migratiedruk te verminderen waaronder de introductie van het 'veilige landen'-principe. Gezien de recente groei van asielaanvragen - niet alleen in Nederland - lijkt het effect van deze beleidsmaatregelen af te nemen. Dat kan volgens Doomernik worden verklaard door het feit dat controle op de grotere toestroom van migranten in de praktijk erg moeilijk is en dat staten zich bij de uitvoering van de asielprocedures hebben gecommitteerd aan de humanitaire principes van het Geneefse Vluchtelingenverdrag. Doomernik stipt aan het slot van zijn betoog een alternatieve beleidsoptie aan: als men er van uitgaat dat migranten die de financiële middelen hebben ondanks alle controles toch komen, dan is toelating als reguliere arbeidsmigrant wellicht het overwegen waard.

Kiezen asielzoekers bewust voor een bepaald land, of wordt hun bestemming door willekeurige factoren bepaald? Op basis van interviews met sleutelinformanten gaan T. Havinga en A.G.M. Böcker na welke factoren het patroon van herkomst en bestemming kunnen verklaren. Ze bespreken drie typen factoren: koloniale en andere banden tussen het land van herkomst en het land van asiel (kettingmigratie), kenmerken van asiellanden en het beeld dat asielzoekers van die asiellanden hebben (bijvoorbeeld: is er snel kans op werk), en factoren die te maken hebben met de vlucht of de reis (grenscontroles; rol van reisagenten). De auteurs constateren dat asielzoekers die zich in een acute noodsituatie bevinden, doorgaans weinig mogelijkheden hebben om een specifiek asielland te kiezen. Factoren die verband houden met toegankelijkheid (o.a. geschikte reisdocumenten, transportfaciliteiten, prijzen voor tickets en documenten, aanbod reisagenten) zullen dan de doorslag geven. Wanneer de vluchtsituatie minder acuut is, wordt de keuze eerder afgestemd op de aanwezigheid van familieleden en een gemeenschap van landgenoten in het land van bestemming.

Deze factor heeft in Nederland de laatste jaren aan belang gewonnen. Zo kwamen veel asielzoekers uit Iran en Sri Lanka naar Nederland omdat ze hier al vaak familie of bekenden hadden.

Vervolgens komt de vraag aan de orde of vrouwen in de asielprocedure worden achtergesteld. Velen veronderstellen dat contactambtenaren van de IND tijdens het gehoor onvoldoende herkennen dat vrouwelijke asielzoekers geconfronteerd zijn geweest met seksueel geweld. Het vluchtmotief van seksueel geweld zou daarom sterker als legitieme grond voor asiel moeten worden aanvaard. Op basis van een recent WODC-onderzoek (een studie van asioldossiers) gaat J.W. van Wetten na of vrouwen minder kans hebben op een verblijfsaanvaarding. Uit het onderzoek blijkt dat daarvan geen sprake is. Desondanks, besluit de auteur, zou er meer rekening moeten worden gehouden met de specifieke omstandigheden en problemen van vrouwelijke asielzoekers.

A.C.J. van Dooijeweert, landelijk coördinator vreemdelingenzaken, gaat in op het probleem van achterstand bij de afdoening van zaken in de vreemdelingenkamers. Zij bespreekt de organisatie van de vreemdelingenrechtsspraak in Nederland en de belangrijke rol die de Rechtseenheidskamer daarbij speelt (met name voor de richtinggevende jurisprudentie). Tenslotte gaat zij in op de plannen van de regering om de Vreemdelingenwet te wijzigen en de procedures te verkorten en verbeteren. Uitgangspunt van die plannen is om de kwaliteit van de IND-beslissingen te verbeteren en tegelijk de bezwaarschriftenprocedure bij de IND te laten vervallen. Van Dooijeweert is bang dat dit laatste neerkomt op het kind met het badwater weggooien. Want zonder de tweede ronde van bezwaar zullen de vreemdelingenkamers beslissingen moeten toetsen waar nog heel wat feitenonderzoek voor nodig is. 'Dat wat aan het begin van de route wordt bezuinigd, moet er voor de finish weer bij worden geplakt.'

Steeds vaker wordt geopperd dat alleen een Europese aanpak van de huidige asielproblemen soelaas kan bieden. Het asielbeleid kan niet meer in een louter nationale context worden voortgezet. J. van der Klaauw vraagt zich af of Europese harmonisering een afdoende antwoord kan bieden op de uiteenlopende problemen van de Europese lidstaten. De Europese samenwerking heeft onder andere gestalte gekregen door het verdrag van Dublin (1990) waarmee het 'shoppen' bij meerdere lidstaten zou kunnen worden tegengegaan, en door gemeenschappelijke richtlijnen met betrekking tot de 'veilige derde landen' (1995). Deze maatregelen zijn volgens de auteur ontoereikend gebleken om de werkelijke asielproblemen aan te pakken. Kan het Verdrag van Amsterdam de komende vijf jaar wel een gemeenschappelijk asielbeleid creëren? Van der Klaauw vreest dat de tendens dat het beleid op de kleinste gemeenschappelijke noemer wordt geënt, zich zal bestendigen (omdat de besluiten unaniem moeten worden onderschreven). Niettemin zal volgens hem 'Europa' de asielprocedures en -criteria merkbaar beïnvloeden. Hij verwacht dat de rechten van de asielzoeker, bepaalde procedurevoorwaarden en de interpretatie van enkele wezenlijke elementen van de definitie 'vluchteling' (zoals 'vervolgung door derden' of 'burgeroorlog-vluchteling' op Europees niveau zullen worden vastgelegd. Het themanummer sluit af met een mondiale toekomstverkenning. C.D. de Jong gaat na in hoeverre het Verdrag van Genève nog voldoende is toegerust om de belangen van miljoenen vluchtelingen te kunnen waarborgen. Hij behandelt eerst de specifieke kenmerken van dat verdrag (met name het principe van non-refoulement), de uitdagingen waarvoor de wereldwijde ontwikkelingen ons stellen (waaronder de verlokkingen te emigreren), de knelpunten in het beleid en de aanscherping van de regels. Maar wat de westerse staten ook aan maatregelen bedenken, de werkelijke oorzaken van het asielvraagstuk zoals oorlogen, gebrek aan werkgelegenheid en hongersnoden, worden er niet door aangepakt. Volgens De Jong is het tijd structurele oplossingen te bedenken, zoals de ontwikkeling van een wereldwijd stelsel van sociale zekerheid. We moeten ons ook afvragen of het wel werkelijk humanaan is dat er over de hele wereld met vluchtelingen gesleept en gehandeld wordt. Als vluchtelingen bescherming krijgen tegen vervolging, doet volgens De Jong de plaats waar die bescherming geboden wordt er niet toe. Hij pleit er dan ook voor dat vluchtelingen in de regio van herkomst opgevangen worden. Elk continent zou verantwoordelijk moeten zijn voor zijn eigen vluchtelingen. Dat zou westerse staten niet van een toegevoegde verantwoordelijkheid mogen ontslaan waaronder het bekostigen van grootscheepse immigratieprogramma's.