

## Inleiding

Aan de zuidkust van Europa spelen zich al jaren dramatische taferelen af met vluchtelingen die verdrinken tijdens de overtocht vanuit met name Noord-Afrika. In 2014 was er een triest record: maar liefs 3.200 mensen verdrinken op weg naar Italië. In de eerste vier maanden van 2015 waren er al meer dan 1.700 verdrinkingen. Zolang de oorlogssituatie in Syrië en delen van Noord-Afrika voortduurt, lijkt de vluchtingenstroom niet te stuiten, zelfs rekening houdend met de omvangrijke vluchtelingenopvang in de regio.

Tijdens een inderhaast belegd beraad kwamen de EU-landen op 20 april een tienpuntenplan overeen, dat voorziet in een intensivering van de gezamenlijke grensbewakingsoperaties in de Middellandse Zee met onder meer als doel mensensmokkel aan te pakken en de stroom vluchtelingen te reguleren en asielaanvragen beter te verdelen over de landen van de Europese Unie (EU). Nadat jarenlang arbeidsmigratie de belangrijkste vorm van migratie was binnen de EU, is sinds 2010 een kentering te zien. In 2014 werden er volgens Eurostat<sup>1</sup> meer dan 600.000 asielverzoeken ingediend in de EU. Dit is meer dan een verdubbeling vergeleken met het jaar 2010. De verdeling van het aantal asielzoekers over de EU-landen blijft een heikel punt. De geldende Dublinverordening, die de verantwoordelijkheid voor de behandeling van asielverzoeken legt bij het land van binnenkomst, is voor de Zuid-Europese landen, met name Italië en Griekenland, begrijpelijkerwijs niet meer acceptabel. Vooralsnog lijken de EU-landen het niet eens te kunnen worden over een nieuw mechanisme om asielzoekers te spreiden over de lidstaten.

In dit themanummer over 'Vluchtelingen in Europa' wordt de problematiek enerzijds bekeken vanuit macroperspectief (geopolitiek, economische ontwikkelingen en EU-beleid). Anderzijds is er aandacht voor het perspectief van vluchtelingen, voor hun rechten en andere juridische aspecten, alsmede voor integratie van vluchtelingen in de West-Europese samenleving.

Het eerste artikel, geschreven door Roel Jennissen, analyseert de verdubbeling van het aantal asielaanvragen in de landen van de EU sinds 2010 tot 600.000. Daarbij gaat de aandacht uit naar geopolitieke ontwikkelingen en de economische crisis, die sinds 2008 een sterk rem-

1 Zie <http://ec.europa.eu/eurostat>.

mende invloed heeft gehad op de opname van irreguliere migranten in de informele economie van Zuid-Europese landen. Het artikel beschouwt tevens de lange route die veel vluchtelingen afleggen alvorens zij besluiten een asielaanvraag in te dienen in een Noordwest-Europees land. De auteur gaat in op de overwegingen van zowel asielzoekers als mensensmokkelaars bij de keuzes die zij maken.

De groeiende politieke instabiliteit in een ring van landen rond de EU is een belangrijke verklarende factor voor de toestroom van asielzoekers in de afgelopen jaren, zo stelt Han Entzinger in zijn bijdrage. Het artikel beschrijft de verschillende routes die immigranten nemen op weg naar Europa, de snelle veranderingen die optreden in de keuze van routes en de factoren die daarop van invloed zijn. Hoewel er momenteel veel aandacht is voor het groeiend aantal migranten dat de risicovolle Centraal-Mediterrane route kiest, heeft het merendeel van de asielzoekers de EU weten te bereiken via andere routes. De auteur gaat ten slotte in op mogelijke oplossingen voor het vluchtelingenvraagstuk. Een antwoord op de problemen zal in de context van de EU moeten worden gevonden.

Vervolgens beschrijft Tineke Strik de taken van het EU-agentschap Frontex, dat een coördinerende en ondersteunende rol speelt bij de bescherming van de buitengrenzen van de EU en als zodanig betrokken is bij de bestrijding van irreguliere migratie. Sinds veel vluchtelingen verdrinken bij de oversteek van de Middellandse Zee is er kritiek op de rol van Frontex vanwege betrokkenheid bij zogeheten *push back*-operaties richting onveilige derde landen. Frontex zou hiermee handelen in strijd met het verbod op refoulement (het terugsturen van vluchtelingen naar landen waar de naleving van fundamentele mensenrechten niet gegarandeerd is) en met het EU-Handvest. Frontex heeft tot nog toe de kritiek van de hand gewezen door erop te wijzen dat het slechts de lidstaten assisteert. De auteur onderzoekt of deze positie houdbaar is in het licht van het toegenomen takenpakket van Frontex en het door de EU verstrekte mandaat.

Joris Schapendonk constateert in zijn bijdrage dat de meest recente Europese beleidsinitiatieven gericht zijn op het stoppen van irreguliere migratie vanuit Afrika. In dit artikel staan echter de transnationale leefwereld van West-Afrikaanse migranten centraal en de dynamiek van hun migratietrajecten. Door het nauw volgen van één migratieverhaal, en door dit traject in verband te brengen met de ervaringen van andere migranten, geeft het artikel inzicht in de aspiraties van

migranten, de vaak ongrijpbare manieren waarop hun reizen worden gefaciliteerd, en de diverse resultaten van asielprocedures in Europa. Met deze inzichten pleit de auteur voor een Europees migratiebeleid dat verder gaat dan een *securisation of migration*. Het huidige beleid, waarin de focus ligt op het verder immobiliseren van Afrikaanse migranten, zal waarschijnlijk ineffectief blijven doordat de aspiraties van West-Afrikanen worden gevoed door enerzijds politieke instabiliteit en anderzijds de transnationale realiteit van globaliseringsprocessen.

René Bruin, Stefan Kok en Ashley Terlouw richten vervolgens de aandacht op de verspreiding van asielzoekers over de landen van de EU. Deze verdeling is ongelijk: in 2014 namen vijf EU-lidstaten 70% van alle asielzoekers op. De bestaande Dublinverordening, waarin de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek wordt gelegd bij het EU-land van binnenkomst, volstaat niet om een eerlijker verdeling te bereiken. Daarbij komt dat de lidstaten geen blind vertrouwen kunnen hebben in de mensenrechtelijke standaarden van enkele EU-lidstaten bij de behandeling van asielverzoeken. De auteurs laten dit onder meer zien aan de hand van jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg. Nu de vluchtelingenstroom richting Europa zulke grote vormen aanneemt, is het urgent dat de EU-landen het eens worden over een nieuw verdelingsmechanisme, aldus de auteurs.

Of zich onder de asielzoekers uit de Arabische wereld mogelijk sympathisanten bevinden van de fundamentalistische terreurbeweging Islamitische Staat, is een kwestie die recent onder meer in Kamervragen aan de orde is gesteld. Maarten Bolhuis en Joris van Wijk onderzoeken of artikel 1F van het VN Vluchtelingenverdrag een geschikt instrument is om dergelijke individuen te identificeren. Bij een ernstig vermoeden dat een asielaanvrager betrokken is geweest bij het plegen van zware misdrijven kan deze persoon volgens dit artikel worden uitgesloten van de bescherming die het verdrag biedt. Op deze uitgesloten individuen rust in de meeste gevallen een verplichting om Nederland te verlaten, maar een deel van hen kan om verschillende redenen toch niet worden uitgezet naar het land van herkomst, bijvoorbeeld vanwege het refolementverbod dat voortvloeit uit onder meer artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). De auteurs wijzen erop dat toepassing van artikel 1F primair bestemd is voor personen die in het *verle-*

den misdrijven hebben gepleegd. Mocht de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (slechts) een ernstig vermoeden hebben dat een asielaanvrager *toekomstige* terroristische plannen heeft, dan zal deze informatie in principe niet (kunnen) bijdragen aan het uitsluiten van asielbescherming.

Ten slotte wordt in dit nummer aandacht besteed aan de sociaaleconomische integratie van vluchtelingen in Nederland en enkele omliggende landen. Jeanine Klaver baseert haar artikel op uit onderzoek verkregen data over vluchtelingen die tussen 2000 en 2010 een verblijfsvergunning hebben gekregen. Veel vluchtelingen blijken niet in staat zich succesvol een plek te verwerven op de Nederlandse arbeidsmarkt, waardoor velen afhankelijk zijn van bijstandsuitkeringen. De auteur beschrijft de ontwikkelingen in het Nederlandse integratiebeleid, dat wordt gekenmerkt door het opleggen van steeds strengere eisen aan migranten voor het verkrijgen van een permanente status en naturalisatie. Een korte vergelijking met Denemarken, het Verenigd Koninkrijk en Vlaanderen leert dat Nederland bij uitstek strenge voorwaarden hanteert. Deze strenge aanpak lijkt vooralsnog contraproductief te zijn voor de sociaaleconomische integratie van vluchtelingen.

Roel Jennissen

Marit Scheepmaker\*

\* Gastredacteur dr. Roel Jennissen is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het WODC en aan de WRR. Mr. drs. Marit Scheepmaker is hoofdredacteur van *Justitiële verkenningen*.