

**3 | 15**

**Justitiële verkenningen**

# **Vluchtelingen in Europa**

**Verschijnt 6 maal per jaar • jaargang 41 • juli**



Boom Juridische uitgevers



Wetenschappelijk Onderzoek- en  
Documentatiecentrum  
*Ministerie van Veiligheid en Justitie*

*Justitiële verkenningen* is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie en Boom Juridische uitgevers.

#### **Redactieraad**

dr. A.G. Donker  
dr. B. van Gestel  
dr. B. Rovers  
dr. mr. M.B. Schuilenburg  
dr. M. Smit  
dr. E. Snel

#### **Redactie**

mr. drs. M.P.C. Scheepmaker

#### **Redactiesecretariaat**

tel. 070-370 65 54  
e-mail [infojv@minvenj.nl](mailto:infojv@minvenj.nl)

#### **Redactieadres**

Ministerie van Veiligheid en Justitie,  
WODC  
Redactie Justitiële verkenningen  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag  
tel. 070-370 71 47  
fax 070-370 79 48

#### **WODC-documentatie**

Voor inlichtingen: Infodesk WODC,  
e-mail: [wodc-informatiedesk@minvenj.nl](mailto:wodc-informatiedesk@minvenj.nl), internet: [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)

#### **Abonnementen**

*Justitiële verkenningen* verschijnt zes keer per jaar. In digitale vorm is het tijdschrift beschikbaar op de website van het WODC, zie [www.wodc.nl/publicaties/justitiële-verkenningen/index.aspx](http://www.wodc.nl/publicaties/justitiële-verkenningen/index.aspx). Belangstellenden voor een plusabonnement kunnen zich richten tot Boom Juridische uitgevers. Een plusabonnement biedt u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mail-attending. De abonnementsprijs bedraagt € 181 (excl. btw, incl. verzendkosten). Het plusabonnement kunt u afsluiten via

[www.bjutijdschriften.nl](http://www.bjutijdschriften.nl). Of neem contact op met Boom distributiecentrum via tel. 0522-23 75 55 of e-mail [tijdschriften@boomdistributiecentrum.nl](mailto:tijdschriften@boomdistributiecentrum.nl).

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

#### **Uitgever**

Boom Juridische uitgevers  
Postbus 85576  
2508 CG Den Haag  
tel. 070-330 70 33  
fax 070-330 70 30  
e-mail [info@bju.nl](mailto:info@bju.nl)  
website [www.bju.nl](http://www.bju.nl)

#### **Ontwerp**

Tappan, Den Haag

#### **Coverfoto**

© Fabrizio Villa/Polaris Images

ISSN: 0167-5850

Opname van een artikel in dit tijdschrift betekent niet dat de inhoud ervan het standpunt van de Minister van Veiligheid en Justitie weergeeft.

# Inhoud

<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<i>R.P.W. Jennissen</i>	
<b>Asielzoekers in Europa: de geopolitieke context</b>	<b>9</b>
<i>H.B. Entzinger</i>	
<b>Op zoek naar bescherming in een vrije wereld. Asielmigratie naar Europa ontleed</b>	<b>30</b>
<i>M.H.A. Strik</i>	
<b>Frontex en de grenzen van zijn mandaat</b>	<b>45</b>
<i>J. Schapendonk</i>	
<b>De dynamiek van een migratiereis van Afrika naar Europa</b>	<b>59</b>
<i>R. Bruin, S.G. Kok en A. Terlouw</i>	
<b>Dublin: blind interstatelijk vertrouwen is een fictie. Over inwilligingspercentages en overdrachten</b>	<b>71</b>
<i>M. Bolhuis en J. van Wijk</i>	
<b>De Arabische Lente en artikel 1F Vluchtelingenverdrag</b>	<b>90</b>
<i>J.F.I. Klaver</i>	
<b>Een verblijfsvergunning, maar dan? De sociaaleconomische integratie van vluchtelingen in Nederland</b>	<b>101</b>
<b>Summaries</b>	<b>116</b>
<b>Congresagenda</b>	<b>120</b>



## 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*.



# Asielzoekers in Europa: de geopolitieke context

*R.P.W. Jennissen\**

Het in 1995 gesloten vredesverdrag van Dayton maakte een einde aan de Bosnische burgeroorlog. Hierna haalden de asielstatistieken in Noordwest-Europa<sup>1</sup> nooit meer zulke hoge aantallen als in de hieraan voorafgaande periode vanaf de val van het IJzeren Gordijn in 1989 tot het einde van deze oorlog. Op een korte opleving na, als gevolg van de Kosovo-crisis, verdween asielmigratie lange tijd bijna geheel uit de maatschappelijke discussie en van de politieke agenda. Mede door de (aanstaande) toetreding van een aantal Centraal- en Oost-Europese staten werd arbeidsmigratie het belangrijkste migratietype in de migratiestroom richting Noordwest-Europa en stond in de eerste tien jaar van deze eeuw dan ook in het brandpunt van de belangstelling van onderzoekers en beleidsmakers die zich met migratievraagstukken bezighouden.

In 2010 is er een kentering te zien en sindsdien stijgt het jaarlijks aantal asielzoekers in de Europese Unie (EU) elk jaar. In 2014 werden er volgens Eurostat<sup>2</sup> meer dan 600.000 asielverzoeken ingediend in de EU. Dit is meer dan een verdubbeling vergeleken met het jaar 2010. Dit artikel biedt verklaringen voor deze plotselinge toename en bevat daarnaast een uitgebreide beschrijving van de achtergronden van vluchtelingen, die veelal na een lange reis en ingewikkelde afwegingen uiteindelijk een asielverzoek in een Noordwest-Europees land indienen.

\* Dr. Roel Jennissen is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan het WODC en aan de WRR.

1 De Europese landen met uitzondering van de voormalige communistische landen en de Zuid-Europese lidstaten van de EU (Portugal, Spanje, Italië, Malta, Griekenland en Cyprus).

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

## Oorzaken van vluchtelingenstromen

Mensen kunnen verschillende redenen hebben om hun woonplaats te ontvluchten. Zolberg e.a. (1989) maken onderscheid tussen de vluchteling als activist, als doelwit en als slachtoffer.

Vluchtelingen die beschouwd kunnen worden als activisten zijn betrokken geweest bij politieke acties tegen de autoriteiten in hun land van herkomst. Voorbeelden zijn de Chileense vluchtelingen in Zweden, waar het Chileense parlement in ballingschap zetelde tijdens de dictatuur van Pinochet, en dissidenten die China ontvluchtten.

Vluchtelingen die doelwit zijn, zijn leden van sociale of culturele groeperingen waartegen geweld van de (pseudo)staat of andere sociale of culturele groeperingen zich richt. Voorbeelden daarvan zijn de huidige niet-soennitische vluchtelingen in het door de Islamitische Staat (IS) beheerste gebied in Syrië en Tutsi's die aan de genocide in Rwanda in 1994 ontkwamen door naar het buitenland uit te wijken.

De vluchteling als slachtoffer is in zijn of haar eigen land blootgesteld aan binnen- of interstatelijk geweld. Dit geweld is echter niet op hem of haar persoonlijk gericht. Voorbeelden zijn degenen die de gewapende conflicten tussen het regeringsleger en opstandelingen in landen zoals de Centraal-Afrikaanse Republiek of Colombia ontvluchten. Het is moeilijk om een strikt onderscheid te maken tussen de drie genoemde categorieën van vluchtelingen. Zo zijn bijvoorbeeld personen die opkomen voor de rechten van een sociale of culturele minderheid in een land, zelf ook vaak lid van deze minderheid.

Het is ook moeilijk om migratie met als motief materieel gewin te onderscheiden van migratie met als beweegreden angst voor geweld. Landen met veel politieke chaos en geweld zijn immers ook vaak landen met een laag bruto binnenlands product per inwoner, hoge werkloosheid en een slecht socialezekerheidsstelsel (Verenigde Naties 1997). Bovendien kan beleid om de economische positie van een bepaalde sociale of culturele minderheid te ondermijnen deel uitmaken van een algemeen beleid om een minderheid systematisch te discrimineren of te onderdrukken (Zolberg e.a. 1989).

Staten spelen een belangrijke rol bij het creëren van internationale vluchtelingenstromen. Bij interstatelijk geweld en bij geweld van de overheid tegen (een deel van) haar burgers is deze rol duidelijk. Als intern geweld tussen verschillende sociale of culturele groepen de oorzaak is van een vluchtelingenstroom, speelt de staat eveneens een rol,

zij het door zijn afwezigheid. Men spreekt dan ook wel van een ‘geïmplodeerde staat’. Kenmerken van staatsimplosies zijn: het niet meer bestaan van een bestuurlijk en juridisch systeem, een verwaarloosde infrastructuur, het ontbreken van basale sociale voorzieningen, een primitieve economie, die louter op de interne markt gericht is, en een munt die zo goed als waardeloos geworden is (Keely 1996). Staten kunnen imploderen door een gebrek aan hulpbronnen. Een staatsimplosie kan derhalve ook plaatsvinden indien externe ondersteuning van zwakke staten wordt gestaakt. Meestal waren het voormalige kolonistoren of in het recente verleden de Verenigde Staten of de Sovjet-Unie, beide geïnspireerd door de Koude Oorlog, die economische, politieke of militaire steun verschaften aan zwakke staten in de derde wereld (hierover later meer). Behalve het staken van externe ondersteuning noemt Keely (1996) ook wanbeleid, corruptie, natuurrampen en verstoring van de economie als mogelijke oorzaken van staatsimplosies. Indien we Nederland als casus van een Noordwest-Europees bestemmingsland nemen, dan zien we dat de vijf belangrijkste herkomstlanden van asielmigranten, die tegenwoordig in dit land aanwezig zijn, in volgorde van grootte zijn: Irak, Afghanistan, het voormalige Joegoslavië,<sup>3</sup> Somalië en Iran. Afghanistan, het voormalige Joegoslavië en Somalië zijn staten die in de jaren negentig implodeerden. Het wegvalen van het centrale gezag leidde in deze multi-etnische landen tot veel geweld tussen de verschillende bevolkingsgroepen. Mensen die op de vlucht slaan vanwege het imploderen van de staat en het daarbij horende centrale gezag doen dit relatief vaak als slachtoffer van binnenstatelijk geweld. Zo verlieten bijvoorbeeld alleen al in 1999 meer dan 150.000 burgers, behorend tot allerlei etnische groepen, hun huizen in de Shomali-vallei in Afghanistan vanwege een offensief van de Taliban (Ruiz & Emery 2001). Daarnaast zijn er in geïmplodeerde staten vaak bevolkingsgroepen die het specifieke doelwit zijn van geweld. In het geval van Afghanistan gedurende het bewind van de Taliban waren dit de Hazara’s, de Perzischsprekende bevolking in Centraal-Afghanistan die veelal de sjiiitische islam aanhangt (Saikal 2012). In geïmplodeerde staten raakt vaak vanwege geweld tussen burgers (dus niet door het centrale gezag georganiseerd) een compleet deel van de

3 De omvang van de Joegoslavische vluchtelingenpopulatie in Nederland is moeilijk vast te stellen en daarom een schatting. De Joegoslavische gemeenschap in Nederland herbergt namelijk ook bijv. (de familieleden van) arbeidsmigranten die vanaf de jaren vijftig tot het begin van de jaren zeventig naar Nederland kwamen en recente migranten uit de EU-lidstaten Slovenië en Kroatië.

bevolking die toevallig in een bepaald gebied woont of een specifieke bevolkingsgroep, ontheemd. Het geweld treft vaak alle lagen van de bevolking. Dit is doorgaans – tenzij het geweld op genocide begint te lijken – niet het geval als we te maken hebben met staatsgeweld en -onderdrukking. Staatsgeweld genereert relatief vaak vluchtelingen die in hun land van herkomst te boek staan als activist. Deze activisten behoren relatief vaak tot de bovenlaag van de bevolking of een onderdrukte bevolkingsgroep.<sup>4</sup> Dit zou betekenen dat vluchtelingen in de tweede helft van de jaren negentig uit landen waarin het centrale gezag nog volop aanwezig was, bijvoorbeeld Iran en Irak tot 2003 (het Koerdische gedeelte daargelaten), vaak relatief goed opgeleide en enigszins bemiddelde personen waren, die wellicht bovengemiddeld in staat zouden moeten zijn om te participeren in de samenlevingen van de Noordwest-Europese landen. De ontheemden uit de geïmpleerde staten (Afghanistan, Somalië en het voormalige Joegoslavië) vormden daarentegen meer een doorsnee van de algehele bevolking. Overigens is het niet zo dat een doorsnee van de bevolking uit deze landen uiteindelijk als asielmigrant in Noordwest-Europa zou belanden.

### **Internationaal vluchtelingenrecht**

In de jaren na de Tweede Wereldoorlog had Europa te maken met een zeer groot vluchtelingenprobleem. Tussen 1947 en 1951 werd door de Internationale Vluchtelingenorganisatie (IRO) een nieuwe verblijfplaats voor meer dan een miljoen ontheemden gevonden. Daarbij ontstond onder politici en de rest van de bevolking een groeiend besef over wat verscheidene minderheden in Europa was aangedaan (Gallagher 1989). Met behulp van de in 1951 in Genève tot stand gekomen VN Conventie betreffende de status van vluchtelingen probeerde de internationale gemeenschap ervoor te zorgen dat internationale vluchtelingen bescherming konden genieten in een andere dan de eigen staat. Deze conventie definieert een vluchteling als:

4 De onderdrukking van een specifieke bevolkingsgroep door de staat gebeurt vaak geraffineerder dan met bruto geweld; zoals reeds hierboven is vermeld, kunnen staten beleid uitvaardigen om bijv. de economische positie van een bepaalde sociale of culturele minderheid te ondermijnen of hun te verbieden bepaalde culturele activiteiten te ontplooiën.

'Een 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 invoeren, 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.'

Aanvankelijk konden in de praktijk alleen Europese vluchtelingen die als gevolg van gebeurtenissen in de Tweede Wereldoorlog op de vlucht waren geslagen, zich beroepen op deze conventie.<sup>5</sup> In de jaren vijftig en zestig kreeg de wereld in steeds grotere mate te maken met vluchtelingen uit de derde wereld en uit het Oostblok (Bem 2004). Met het zogenoemde Protocol van New York werd in 1967 de werking van de VN Conventie betreffende de status van vluchtelingen uitgebreid, zodat ook mensen die zich gedwongen zagen hun land te ontvluchten, bijvoorbeeld als gevolg van dekolonisatieprocessen of vanwege vervolging door een dictatoriaal regime, er een beroep op konden doen. De Noordwest-Europese staten hebben zowel de VN Conventie uit 1951 als het 1967-protocol ondertekend. Een ander belangrijk verdrag, dat onder meer betrekking heeft op asielmigratie en door deze staten is ondertekend, is het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het derde artikel van dit verdrag stelt dat niemand blootgesteld mag worden aan foltering, onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Dit houdt impliciet in dat niemand mag worden teruggestuurd naar een land waar dergelijke praktijken zich voordoen (Kooijmans 2008). De staten die zich hebben geconformeerd aan het EVRM worden geacht zich aan deze verdragen te houden, ongeacht de eigen nationale wetgeving. Ze staan in de Nederlandse wetgevingshiërarchie zelfs boven de Grondwet.

5 Dit gold overigens niet voor de ongeveer 8 miljoen (etnische) Duitse vluchtelingen die in de laatste maanden van de Tweede Wereldoorlog en in de periode daarna werden verdreven uit de aan Polen en de Sovjet-Unie verloren *Ostgebiete* en uit andere Centraal- en Oost-Europese landen (Bem 2004). In de conventie staan ook enkele uitsluitingsgronden. De bekendste daarvan is artikel 1F. Dit artikel bepaalt dat personen die zelf van oorlogsmisdaden worden beticht niet in aanmerking komen voor vluchtelingrechtelijke bescherming (zie bijv. Djordjevic 2014).

## **Geopolitieke ontwikkelingen vanaf de Koude Oorlog en veranderende vluchtelingenstromen**

Vluchtelingen met een vluchtverhaal dat niet gerelateerd was aan de Tweede Wereldoorlog konden vanaf eind jaren zestig – dankzij het 1967-protocol – een asielaanvraag indienen in Noordwest-Europese landen. Aanvankelijk maakten voornamelijk politieke dissidenten uit communistische landen in Centraal- en Oost-Europa<sup>6</sup> en tegenstanders van militaire dictaturen in Zuid-Europa<sup>7</sup> gebruik van deze mogelijkheid. Vanaf de jaren zeventig begon het aantal niet-Europeanen in de vluchtelingenstroom richting Noordwest-Europa toe te nemen. Dit veranderde na de ineenstorting van het communistische systeem in Centraal- en Oost-Europa, waarna de asielmigratie richting West-Europa toenam. Hierbij ging het niet alleen om asielmigratie uit landen van het voormalige Oostblok zelf, maar ook om migranten uit verschillende geïmplodeerde staten in de derde wereld (bijv. Afghanistan of Somalië). De regimes in deze landen konden gedurende de Koude Oorlog met behulp van financiële en materiële steun van de Sovjet-Unie overeind blijven. Dit gold overigens niet alleen voor derde-wereldlanden die onder de invloedssfeer van de Sovjet-Unie stonden. Ook de westerse wereld trok na de Koude Oorlog haar handen af van verschillende dictatoriaal geleide staten in de derde wereld, die hierdoor implodeerden (bijv. Zaïre, nu de Democratische Republiek Congo geheten). Deze staatsimplosies mondden vaak uit in etnisch geweld tussen de verschillende bevolkingsgroepen in deze landen met hun door de voormalige kolonisator getrokken kunstmatige grenzen. Dit alles leidde ertoe dat de wereld te maken kreeg met toenemende aantallen mensen die het geweld in hun herkomstland ontvluchtten. Bovendien was de onrust die gepaard ging met de transitie van het bipolaire systeem ten tijde van de Koude Oorlog naar het mondiale systeem waarin de Verenigde Staten als enige supermacht opereerde op zijn zachtst gezegd niet bevorderlijk voor de economische groei in Afrika en bepaalde delen van Azië. Het binnenstatelijk geweld in het tijdperk na de Koude Oorlog had vaker een roekelozer en willekeuriger karakter dan de vervolging door de dictatoriaal geleide staten tijdens

6 Het vluchtverhaal van deze dissidenten zou men – creatief bezien – nog wel kunnen relateren aan de Tweede Wereldoorlog.

7 De belangrijkste vluchtelingengroep uit Zuid-Europa werd gevormd door jonge Portugezen, die de militaire dienst en daarmee de antikoloniale guerrillaorlogen in Portugees Afrika ontvluchtten (Walaardt 2012).

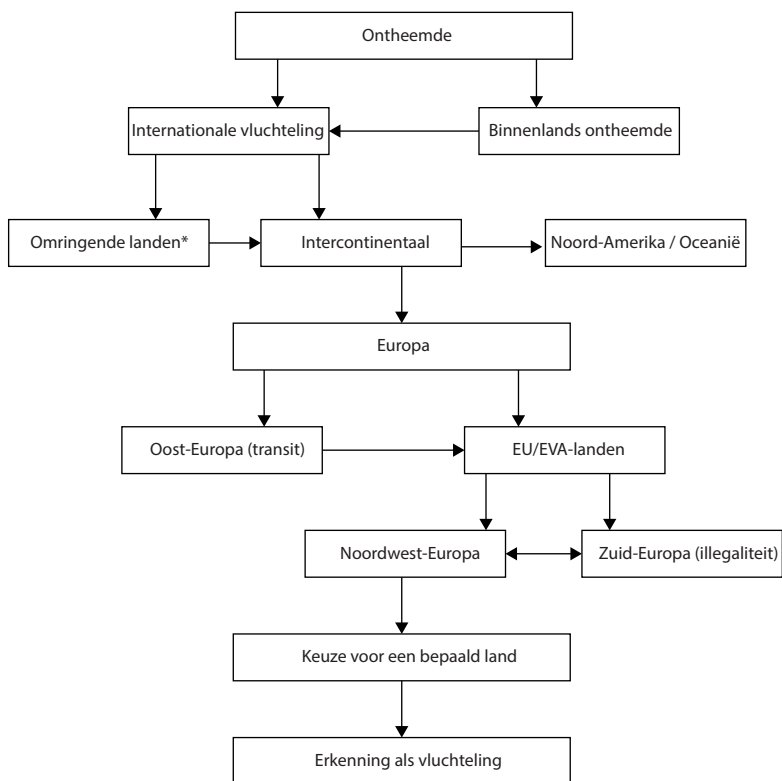
de Koude Oorlog. Onder de mensen die de gewelddadige situatie in eigen lang ontvluchtten, bevonden zich dan ook veel personen die Zolberg e.a. (1989) doelwitten of slachtoffers noemen.

Het ligt voor de hand dat deze vluchtelingen (nog) meer te maken hebben met trauma's, die ze voor en gedurende hun vlucht hebben opgelopen en die hen eventueel kunnen belemmeren in hun proces om te komen tot een volwaardige participatie in de Noordwest-Europese samenleving, dan de vluchtelingen die men activist zou kunnen noemen. Deze laatste groep koos er vaak bewust voor om activiteiten tegen het zittende regime te ontplooiën en kon daardoor als het ware de problemen al zien aankomen. Degenen die hun land succesvol ontvluchtten, hadden vaak zelfs kans gezien om mogelijke problemen met de autoriteiten door hun vertrek geheel te omzeilen.

### **Tussen vlucht en status**

In de periode na de Koude Oorlog is er dus een toename van vluchtelingen wereldwijd die te bestempelen zijn als 'doelwitten' en 'slachtoffers'. Dit betekent echter niet dat ook een meer doorsnee van de bevolking van geïmplodeerde staten zich als asielzoeker in Noordwest-Europa meldde. De weg die een ontheemde moet volgen om een erkende vluchteling in Europa te worden, is lang. In Noordwest-Europa zien we vaak alleen de laatste stappen in het traject: het aantal asielaanvragen en het aantal toewijzingen. Vaak gaat hier een lang en moeilijk traject aan vooraf, waarbij ontheemden door een gebrek aan (financiële) middelen of door andere beperkende omstandigheden meestal weinig keus hebben in welk Noordwest-Europees land ze uiteindelijk terechtkomen. In figuur 1 is het traject van ontheemde tot erkend vluchteling in Noordwest-Europa schematisch in beeld gebracht. Deze figuur heeft betrekking op de periode tot en met de eerste jaren van de 21ste eeuw. Daarna hebben zich enkele belangrijke ontwikkelingen voorgedaan, waar over meer in de volgende paragraaf. In het jaar 2013 waren wereldwijd ongeveer 51,2 miljoen mensen op de vlucht. Van hen waren in dat jaar ongeveer 17,9 miljoen mensen een internationale grens overgestoken. Het aantal binnenlandse ontheemden was dus met ongeveer 33,3 miljoen een stuk groter (UNHCR 2013). Binnenlandse ontheemden zijn weliswaar op de vlucht, maar blijven binnen de eigen staat. Hierdoor worden zij niet beschermd

**Figuur 1** Het traject van ontheemde tot asielmigrant in Noordwest-Europa in de jaren negentig



\* Omringende landen kunnen ook Europese landen zijn (bijv. voor vluchtelingen uit het voormalige Joegoslavië).



door het internationale recht en hebben ze vaak geen toegang tot verschillende vormen van hulp (Verenigde Naties 1997).

Verreweg de meeste mensen die hun eigen land ontvluchten, zoeken bescherming in omliggende landen. Slechts een klein deel zoekt zijn heil in een ander deel van de wereld (Europa, Noord-Amerika of Oceanië). Tussen 1991 en 1995 bijvoorbeeld zochten 750.000 Liberianen hun toevlucht tot Ivoorkust en Guinee, terwijl slechts ongeveer 20.000 Liberianen in deze periode een asielaanvraag in Noordwest-Europa indienden (UNHCR 1997). In de jaren negentig zochten Afghaanse vluchtelingen vooral een veilig heenkomen in de buurlanden Iran en Pakistan, terwijl de mensen die vanaf 2011 de Syrische burgeroorlog ontvluchtten eveneens overwegend in de eigen regio hun heil zoeken. Eind mei 2015 verbleven meer dan 3,8 miljoen Syrische vluchtelingen in Turkije, Libanon, Jordanië en Irak. Het aantal Syrische asielverzoeken in Europa was in de periode van april 2011 tot en met mei 2015 opgelopen tot 'slechts' een ruime 250.000 (UNHCR 2015).

Vluchtelingen uit het voormalige Joegoslavië en de Kaukasus gingen in de jaren negentig voornamelijk naar Europa. Europa ontving in die periode zowel vluchtelingen uit de eigen regio als vluchtelingen uit andere delen van de wereld. Noord-Amerika en Oceanië ontvingen alleen vluchtelingen uit andere delen van de wereld. We kunnen echter ook hier een regionale component in de vluchtelingenstromen onderscheiden. Midden-Amerikaanse en Caribische vluchtelingen zochten in groten getale in Noord-Amerika asiel, terwijl een relatief grote groep vluchtelingen uit Zuidoost-Azië asiel zocht in Oceanië. Afrika en Azië ontvingen bijna uitsluitend vluchtelingen uit het eigen continent.

Grote vluchtelingenpopulaties in arme en instabiele ontwikkelingslanden kunnen in deze landen voor aanzienlijke politieke en sociale onrust zorgen. Omvangrijke vluchtelingenstromen kunnen er ook voor zorgen dat bepaalde binnen- of interstatelijke conflicten op de internationale agenda komen (bijv. in VN-verband). Vooral stromen richting de westerse wereld kunnen deze uitwerking hebben.

Terugkijkend kunnen we constateren dat slechts een kleine minderheid van de ontheemden uit gebieden die geografisch relatief ver van Europa afliggen, uiteindelijk een asielverzoek heeft ingediend in een Europees land. Waarschijnlijk behoorde het grootste deel van de personen dat hiertoe in staat was, tot de economische elite in het land van herkomst, ook al betrof het een geïmplodeerde staat met veel wille-

keurig geweld. Uit landen die relatief dicht bij of zelfs in Europa liggen, vlucht min of meer een doorsnee van de gehele bevolking of van een onderdrukte bevolkingsgroep richting dit continent.

### *Verschillen tussen Europese landen*

Europa kan met betrekking tot asielmigratie als volgt worden onderverdeeld: Noordwest-Europa, Zuid-Europa (Griekenland, Italië, Portugal en Spanje) en Oost-Europa (de voormalige communistische landen). De landen in Noordwest-Europa zijn voor asielzoekers de belangrijkste bestemmingslanden. Het aantal vluchtelingen in Zuid-Europa wordt echter vaak onderschat, aangezien potentiële asielzoekers in deze landen vaak een illegaal verblijf prefereren boven de reguliere asielprocedure. De uitgebreide verborgen economie in Zuid-Europa biedt illegalen redelijk goede vooruitzichten op werk (zie bijv. Reyneri 2001). Regelmatig hebben in Zuid-Europese landen regularisatieprogramma's plaatsgevonden (zie bijv. Cangiano 2008). Op deze manier verwerven illegalen die langdurig in een Zuid-Europees land verblijven, uiteindelijk een legale status. Asielzoekers die in Noord- en West-Europese landen zijn uitgeprocedeerd, verkiezen vaak de illegaliteit in Zuid-Europa boven die in Noord- en West-Europa of een terugkeer naar hun land van herkomst. Aan de andere kant vervult Zuid-Europa ook een 'transit'-functie voor asielmigratie naar West-Europa.

Het aantal vluchtelingen dat asiel zocht in Oost-Europa was verwaarloosbaar in de periode vanaf de nasleep van de Tweede Wereldoorlog tot aan de val van het communisme eind jaren tachtig. Na 1989 ontdekten asielzoekers de voormalige communistische landen in Oost-Europa als potentiële bestemmingen. Het aantal asielzoekers was daar echter bij lange na niet zo groot als het aantal asielzoekers in Noordwest-Europa. Bovendien hadden veel asielzoekers die een asielaanvraag indienden in Oost-Europa de intentie om door te reizen naar het Westen (Van Dam & Van der Erf 1998).

Asielzoekers die naar Noordwest-Europa komen, moeten een keuze maken voor een land waar ze een asielverzoek indienen. Een belangrijke factor in de keuze voor een bepaald land is het asielbeleid in een land. Men wordt bijvoorbeeld aangetrokken door een categoriaal beschermingsbeleid voor het land waaruit men afkomstig is in een bepaalde Noordwest-Europese staat. Of een land een relatief aantrek-

kelijk asielbeleid heeft, hangt ook samen met het asielbeleid in andere potentiële bestemmingslanden. Zo werd Nederland bijvoorbeeld in 2014 relatief aantrekkelijker voor asielzoekers uit Eritrea – die zich vervolgens dan ook in sterk toenemende mate in Nederlandse asielzoekerscentra meldden – nadat Zwitserland het toelatingsbeleid ten aanzien van deze groep behoorlijk had aangescherpt (Chotkowski e.a. 2014). Behalve het asielbeleid in een land kunnen ook economische factoren, zoals de hoogte van de lonen en de kansen op de arbeidsmarkt, de keuze voor een bepaald land bepalen. Ook de omvang van de migrantenpopulatie speelt een belangrijke rol in de spreiding van de in Europa binnenkomende asielzoekers over de afzonderlijke landen. Deze migrantenpopulaties, waarbinnen migrantennetwerken kunnen ontstaan, hoeven niet noodzakelijkerwijs het resultaat te zijn van eerdere asielstromen. Zij kunnen ook zijn voortgekomen uit eerdere arbeidsmigratie of (post)koloniale migratie. Zo is de Turkse gemeenschap in Duitsland gevormd door arbeidsmigratie en ging deze pas later dienen als netwerk voor asielzoekers. Politieke onrust in Turkije, die eindigde met een staatsgreep in 1980, veroorzaakte eind jaren zeventig en in 1980 een grote stroom asiel- en familiemigratie van Turkije naar Duitsland (Muus & Van Dam 1998). Volgens Havinga en Böcker (1999) is het koloniale verleden verantwoordelijk voor het relatief grote aantal Afrikaanse asielzoekers in Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Portugal en België, het relatief grote aantal Aziaten in Frankrijk en het relatief grote aantal Latijns-Amerikanen in Spanje. Zie voor kwantitatieve studies naar de determinanten van de keuze voor een specifiek land in Europa om een asielverzoek in te dienen, bijvoorbeeld de publicaties van Neumayer (2004) en Hatton (2004). Een aanzienlijk deel van de asielzoekers maakt echter geen bewuste keuze voor een bepaald land. Vaak bepalen mensensmokkelaars of de aanwezigheid van een *mainport* (bijv. een intercontinentaal vliegveld) de 'keuze' daarvoor. De meeste vluchtelingen maken gebruik van de diensten van mensensmokkelaars in minstens één fase van hun reis (Monheim 2008). Bij veel mensen bestaat het beeld van een mensensmokkelaar uit een gewetenloze crimineel die zich nauwelijks bekommert over het lot van de individuen die hij vervoert. Dit beeld is echter maar ten dele correct. Potentiële vluchtelingen kennen vaak de reputatie van hun smokkelaar en grijpen hun kansen alleen bij een smokkelaar met een goede reputatie. Vandaar dat mensensmokkelaars zich vaak druk maken over hun reputatie, die wordt gemaakt of gebroken

door de mensen die in het verleden door deze persoon zijn vervoerd (Monheim 2008). We kunnen er derhalve van uitgaan dat de 'keuzes' die de mensensmokkelaar maakt tot op zekere hoogte overeenkomen met de keuzes van individuele vluchtelingen.

Hierna worden enkele belangrijke ontwikkelingen in het afgelopen decennium besproken die grote invloed hebben gehad op de omvang van de asielinstroom in Noordwest-Europa en de herkomst van migranten. Dat zijn achtereenvolgens de aanhoudende financieel-economische crisis, de uitbreiding van de EU in oostelijke richting en de onrust in de Arabische wereld.

### **De financieel-economische crisis en de uitbreiding van de EU in oostelijke richting**

Zoals al eerder in dit artikel vermeld, kon men, voordat de EU in oostelijke richting werd uitgebreid en de financieel-economische crisis Europa bereikte, de huidige EU/EVA-zone verdelen in drie afzonderlijke migratiesystemen met betrekking tot vluchtelingen. Grofweg was het zo dat vluchtelingen die naar Noordwest-Europa gingen ook daar een asielverzoek indienden. Zuid- en Oost-Europa kenden daarentegen nauwelijks een asielzoekerspopulatie van enige omvang. Vluchtelingen die naar Zuid-Europa gingen, verkozen vaak een verblijf in de illegaliteit boven het wegwijnen in een asielzoekerscentrum. De uitgebreide informele economie in dit deel van Europa, bijvoorbeeld in de landbouw en de bouwnijverheid, bood talrijke mogelijkheden om met behulp van illegaal werk het hoofd boven water te houden. Bovendien vonden er met de regelmaat van de klok grote regularisatierondes plaats, waarbij vele honderdduizenden mensen een permanente verblijfsvergunning verwierven. Ter vergelijking, het aantal geregulariseerde illegalen in de vier Zuid-Europese landen – met aanzienlijk minder inwoners dan het Noordwest-Europese deel van de EU/EVA-zone<sup>8</sup> – is groter dan het aantal asielzoekers dat uiteindelijk een status heeft gekregen in Noordwest-Europa.

8 De Europese Vrijhandelsorganisatie (EVA, Engelse afkorting EFTA) is in 1960 opgericht en bestaat uit IJsland, Liechtenstein, Noorwegen en Zwitserland. Het is een handelsblok waarin de samenwerking minder ver gaat dan in de EU. Zo is er geen politieke samenwerking tussen de leden van de EVA en vormen de lidstaten ook geen douane-unie.

De landen in Oost-Europa hadden voornamelijk een transitfunctie voor vluchtelingen die op weg waren om in Noordwest-Europa asiel aan te vragen of eventueel in Zuid-Europa clandestiene arbeid te verrichten. Dat de huidige financieel-economische crisis de officiële economie van de Zuid-Europese landen flink heeft geraakt, staat buiten kijf. Een deel van deze malaise is ook waarschijnlijk doorgesijpeld naar het informele deel van de economie (zie bijv. Maroukis 2013). Daarnaast bevinden zich vermoedelijk ook veel meer *natives* als concurrenten van illegale migranten op de illegale arbeidsmarkt nu het zo slecht gaat op de formele arbeidsmarkt. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de mogelijke middelen van bestaan voor illegalen in Zuid-Europa afnemen en dat Zuid-Europa steeds meer een met Oost-Europa vergelijkbare transitfunctie krijgt voor potentiële asielzoekers die op weg zijn naar Noord- en West-Europa. Triandafyllidou en Maroukis (2012) vonden in hun onderzoek indicaties dat de zaken zich inderdaad in deze richting aan het ontwikkelen waren.

In de jaren 2004 en 2007 werden acht Oost-Europese landen lid van de EU. Dit hield in dat transitmigratie van potentiële asielzoekers van deze landen naar Noordwest-Europa moeilijker werd, omdat deze Oost-Europese landen vanwege het lidmaatschap gebonden werden aan de zogenoemde Dublin-afspraken. Dit houdt onder meer in dat de EU-lidstaat waarin een asielzoeker voor het eerst de EU/EVA-zone binnenkomt, verantwoordelijk is voor de afhandeling van het asielverzoek en dat de asielzoeker niet verder kan doorreizen naar een andere lidstaat (zie voor verdere informatie bijv. Chotkowski e.a. 2014). Dit zou een afremmende werking kunnen hebben op de transitfunctie van deze lidstaten in de route van potentiële asielzoekers op weg naar Noordwest-Europa. In het bovenste deel van figuur 2 zijn de rechthoeken in het midden van figuur 1 weergegeven. Vervolgens is in deze figuur systematisch afgebeeld wat er is veranderd met betrekking tot asielmigratie in Europa in de afgelopen tien jaar. In zowel het plaatje voor 2003 als dat voor 2013 is Europa verdeeld in Oost-, Zuid- en Noordwest-Europa. Onder de namen van deze delen van Europa staan de belangrijkste keuzes die potentiële asielzoekers maakten als ze in het betreffende deel van Europa arriveerden. Dit houdt overigens niet in dat andere keuzes onmogelijk waren. Zo waren er ook bijvoorbeeld asielverzoeken in Oost- en Zuid-Europa in 2003. De keuzes die in 2013 nieuw waren of aan belang hadden toegenomen ten opzichte van 2003 zijn in het onderste plaatje van figuur 2 geursiveerd. Dankzij de

Dublin-afspraken zou de financieel-economische crisis geen al te grote invloed mogen hebben op het aantal migranten dat vanuit Zuid-Europa doorreist naar Noordwest-Europa. Toch zien we in de afgelopen jaren dat een groot aantal personen dat als bootvluchteling naar bijvoorbeeld Lampedusa is gekomen, vanuit Italië doorreist naar bijvoorbeeld Frankrijk (Triandafyllidou 2014). Men lijkt de Dublin-regeling te kunnen omzeilen, bijvoorbeeld door het verstrekken van tijdelijke visa, iets wat de Italiaanse overheid in het voorjaar van 2011 deed toen grote aantallen Tunesiërs op de Italiaanse kust landden. Volgens Triandafyllidou (2014) verwachtten de Italiaanse autoriteiten dat de meeste Tunesiërs zouden doorreizen naar Frankrijk, waar zich een omvangrijke Tunesische gemeenschap bevindt. De financieel-economische crisis lijkt dan ook een veel grotere impact te hebben op de veranderende asielmigratie in Europa dan de uitbreiding van de EU in oostelijke richting.

### **Onrust in de Arabische wereld**

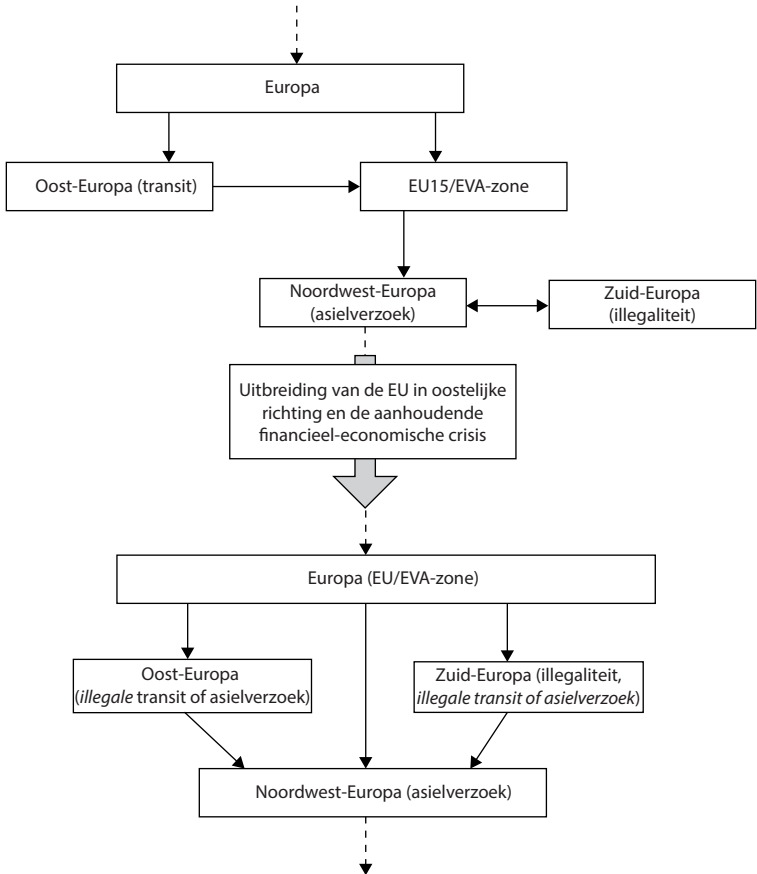
De onrust in de Arabische wereld begon in Tunesië in december 2010 en heeft zich sindsdien in een ras tempo in oostelijke<sup>9</sup> richting verspreid over andere landen. Deze onrust heeft geleid tot heel veel ontheemde personen. Zo heeft, zoals al eerder vermeld, alleen al de Syrische burgeroorlog ervoor gezorgd dat ongeveer 4 miljoen Syriërs in het buitenland verblijven.<sup>10</sup> Verreweg de meeste vluchtelingen die proberen te ontkomen aan de recente gewelddadigheden in Syrië, Irak, Jemen en Libië bevinden zich nog in de eigen regio, maar tegelijkertijd proberen ook velen – in absolute zin – de (vaak letterlijke) oversteek naar de EU te maken. Italië, Griekenland, Malta en Cyprus zijn de landen van de EU die het dichtst bij de brandhaarden in het Midden-Oosten gesitueerd zijn en dan ook (relatief) het meest te maken hebben met vluchtelingenstromen uit deze regio.

In figuur 3 zijn de aantallen enteringen en reddingsacties van de Italiaanse kustwacht in de jaren 2012 en 2013 te zien. Daarbij is onder-

9 Hoewel er grootschalige protesten waren tegen het regime van Bouteflika in Algerije en in Marokko de regering naar aanleiding van protesten werd gewijzigd, bleef grootschalige onrust in deze twee, ten westen van Tunesië gelegen, Maghreblanden uit.

10 Daarnaast zijn er volgens de UNHCR in Syrië in juli 2015 nog naar schatting 6,5 miljoen zogenoemde 'binnenlandse ontheemden'.

**Figuur 2** De 'keuzes' die potentiële asielzoekers konden maken in Europa in 2003 en 2013



scheid gemaakt naar het land van herkomst van de boten met migranten. Wat meteen opvalt in deze figuur is dat de Italiaanse kustwacht vaak in actie is gekomen in de zee tussen de Libische kust en de eilanden Lampedusa en Malta. Lampedusa is niet het Italiaanse eiland dat het dichtst bij de Afrikaanse kust ligt. Dat is het in zowel oppervlakte als inwoneraantal wat grotere Pantelleria. Dit eiland ligt op slechts 60 kilometer van de Tunesische kust (de havenstad Kelibia op het schiereiland Kaap Bon) en is bij helder weer zelfs vanaf het Afrikaanse

vasteland te zien. Verder is de afstand tussen Lampedusa en de Tunesische kust (113 kilometer) een stuk kleiner dan de afstand tot de Libische kust (280 kilometer). Toch laat figuur 3 onmiskenbaar zien dat de meeste boten die onderschept werden in 2012 en 2013 afkomstig waren uit Libië. Na de omverwerping van het Khadaffi-regime bleef het zeer onrustig in Libië, waarbij de centrale regering – voor zover men daarover kon spreken – nauwelijks controle had over grote delen van het land. Vanaf 2014 is zelfs de hoofdstad Tripoli in handen van islamisten, net zoals vrijwel de gehele westelijke kust. Van hieruit starten vele migranten, die als einddoel Europa hebben, hun overtocht over de Middellandse Zee. Mensensmokkelaars verdienen hier veel geld mee. In het jaar 2011 waren overigens nog Tunesiërs de grootste groep illegale migranten die arriveerden in Italië. Met de Tunesische regering is Italië overeengekomen dat Tunesische migranten die vanaf april 2011 in Italië zijn gearriveerd, kunnen worden teruggestuurd en dat Tunesië deze mensen accepteert (Richey 2013). Het moge duidelijk zijn dat dergelijke afspraken niet te maken waren met degenen die het in (West-)Libië voor het zeggen hadden. Sindsdien vertrekt het overgrote deel van de migranten uit Afrika die de Middellandse Zeeroute kiezen vanuit Libië, met als bestemming Italië. Het gaat hierbij niet alleen om mensen uit het Midden-Oosten zelf, een groot deel van de migranten is afkomstig uit Sub-Sahara Afrika (zie bijv. Bradford & Clark 2014).

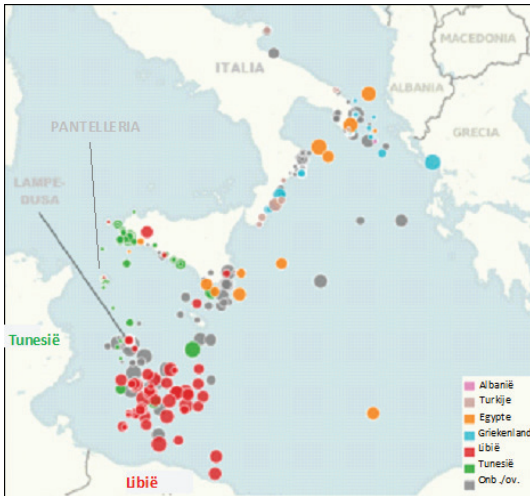
De onrust in de Arabische wereld zorgt dus op twee manieren voor een toenemende migrantenstroom naar Europa. In de eerste plaats ziet een groot aantal mensen zich door de vele gewelddadigheden genoodzaakt om huis en haard te verlaten en op zoek te gaan naar een veilig(er) onderkomen. Daarnaast zorgt de implosie van de staat Libië ervoor dat mensensmokkelaars daar relatief ongehinderd hun gang kunnen gaan en daarbij vele illegale overzeese transporten van mensen kunnen initiëren.

## **Discussie**

Het aantal asielzoekers in Noordwest-Europa is in de afgelopen jaren sterk toegenomen, deels als gevolg van de onrust in de Arabische wereld en dan vooral in Syrië, Irak en Libië. Dit is echter zeker niet het



**Figuur 3** Enteringen en reddingsacties van de Italiaanse kustwacht in de jaren 2012 en 2013, naar herkomstland van de boot met migranten



Bron: <https://public.tableau.com/profile/raphael.zanotti4261/vizhome/sbarchi/Panoramica> (bewerkt door de auteur)

gehele verhaal hierachter. Het overgrote deel van de ontheemde personen uit de genoemde landen blijft binnen de eigen regio. Intercontinentale asielmigratie is doorgaans alleen weggelegd voor het relatief beter bemiddelde smaldeel van de bevolking in ontwikkelingslanden. De politieke situatie in Libië zorgt er ook voor dat mensensmokkelaars zo goed als vrij spel hebben aan het westelijk deel van zijn kustlijn. Sterker nog, er doen verhalen de ronde dat de islamitische groeperingen die het voor het zeggen hebben in West-Libië inkomsten uit mensensmokkel gebruiken om hun greep op de regio te consolideren en eventueel te vergroten.

Een andere ontwikkeling die bijdraagt aan de toename van het aantal asielzoekers in Noordwest-Europa vanaf 2010 is de aanhoudende financieel-economische crisis, die de zuidelijke landen van de EU onevenredig hard heeft getroffen. De informele economie in deze landen verschaft tegenwoordig wellicht minder werkgelegenheid dan voor het uitbreken van de financieel-economische crisis. Hierdoor kan

het verkiezen van de asielpcedure in Noordwest-Europa relatief aantrekkelijker worden ten opzichte van het werken in de clandestiene economie van Zuid-Europa met uitzicht op regularisatie. Het is dus goed mogelijk dat niet alleen meer potentiële asielzoekers zich wagen aan een overtocht van de Middellandse Zee, maar dat ook meer migranten de (Dinarische) Alpen en Pyreneeën oversteken om een asiolverzoek in Noordwest-Europa in te dienen.

Merkwaardig genoeg is er, voor zover ik dit heb kunnen nagaan, nog nooit gedegen onderzoek verricht naar in hoeverre de illegale arbeidsmigratie naar Zuid-Europa met uitzicht op regularisatie en asielmigratie met als bestemming Noordwest-Europa communicerende vaten zijn. Leidt een strenger asielsebeleid in Noordwest-Europa bijvoorbeeld tot meer illegale arbeidsmigratie in Zuid-Europa of leidt een dalende werkgelegenheid in de informele sector in de Zuid-Europese landen tot een toename van het aantal asiolverzoeken in Noordwest-Europa? Gezien de huidige politieke en economische ontwikkelingen rondom de Middellandse Zee zijn dit zeer relevante vragen.

Ook – en dit is minder verrassend – is er nog relatief weinig kennis over wat de effecten zijn van de transmediterrane migratiestroom op de ontwikkelingen in het Midden-Oosten. Klopt de veronderstelling (van bijv. de journalist Arnold Karskens) dat de inkomsten uit mensen-smokkel door groeperingen die de regio destabiliseren, worden gebruikt om hun campagne van terreur en onderdrukking te financieren en daardoor weer voor meer vluchtelingen zorgen? Iedere serieuze migratieonderzoeker en politieke wetenschapper die is geïnteresseerd in het Midden-Oosten zou de beantwoording van de bovenstaande vraag hoog op zijn of haar prioriteitenlijst moeten hebben: de huidige situatie waarin dagelijks onschuldige mensen in de Middellandse Zee verdrinken, kan namelijk onmogelijk blijven voortbestaan.

## Literatuur

### **Bem 2004**

K. Bem, "The coming of a "blank cheque" – Europe, the 1951 Convention, and the 1967 Protocol", *International Journal of Refugee Law* (16) 2004, afl. 4, p. 609-627.

**Bradford & Clark 2014**

S. Bradford & M. Clark, 'Strangers on the shore: Sub-Saharan African "irregular" migrants in Malta', *Journal of Immigrant & Refugee Studies* (12) 2014, afl. 1, p. 9-26.

**Cangiano 2008**

A. Cangiano, 'Foreign migrants in Southern European countries: Evaluation of recent data', in: J. Raymer & F.J. Willekens (red.), *International migration in Europe: Data, models and estimates*, Chichester: Wiley and Sons 2008, p. 89-114.

**Chotkowski e.a. 2014**

M. Chotkowski, A. Sprangers, H. Nicolaas, E. Boersema e.a., 'Asiëlmigratie', in: R. Jennissen & H. Nicolaas (red.), *De Nederlandse Migratiekaart 2013: achtergronden en ontwikkelingen in internationale migratiestromen in de periode vanaf 2000*, Den Haag: WODC 2014, p. 129-176.

**Van Dam & Van der Erf 1998**

E. van Dam & R.F. van der Erf, *Asylum-seekers and refugees, a statistical report. Volume 3: Central European countries*, Luxemburg: Eurostat 1998.

**Djordjevic 2014**

N. Djordjevic, 'Exclusion under Article 1F(b) of the Refugee Convention: The uncertain concept of internationally serious common crimes', *Journal of International Criminal Justice* (12) 2014, afl. 5, p. 1057-1074.

**Gallagher 1989**

D. Gallagher, 'The evolution of the international refugee system', *International Migration Review* (23) 1989, afl. 3, p. 579-598.

**Hatton 2004**

T.J. Hatton, 'Seeking asylum in Europe', *Economic Policy* (19) 2004, afl. 38, p. 5-62.

**Havinga & Böcker 1999**

T. Havinga & A. Böcker, 'Country of asylum by choice or by chance: Asylum seekers in Belgium, the Netherlands and the UK', *Journal of Ethnic and Migration Studies* (25) 1999, afl. 1, p. 43-61.

**Keely 1996**

C.B. Keely, 'How nation-states create and respond to refugee flows', *International Migration Review* (30) 1996, afl. 4, p. 1046-1066.

**Kooijmans 2008**

P.H. Kooijmans, *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht* (10de druk), Deventer: Kluwer 2008.

**Maroukis 2013**

T. Maroukis, 'Economic crisis and migrants' employment: A view from Greece in comparative perspective', *Policy Studies* (34) 2013, afl. 2, p. 221-237.

**Monheim 2008**

J. Monheim, *Human trafficking and the effectiveness of asylum policies*, Luxemburg: CREA 2008.

**Muus & Van Dam 1998**

P.J. Muus & E.W. van Dam, *Comparative research on international migration and international migration policy: Migration from the Maghreb and Turkey to the European Union, and from Mexico, Guatemala and El Salvador to the United States*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities 1998.

**Neumayer 2004**

E. Neumayer, 'Asylum destination choice: What makes some West European countries more attractive than others?', *European Union Politics* (5) 2004, afl. 2, p. 155-180.

**Reyneri 2001**

E. Reyneri, *Migrants' involvement in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union*, Milaan: Universiteit van Milano-Bicocca 2001.

**Richey 2013**

M. Richey, 'The North African revolutions: A chance to rethink European externalization of the handling of non-EU migrant inflows', *Foreign Policy Analysis* (9) 2013, afl. 4, p. 409-431.

**Ruiz & Emery 2001**

H. Ruiz & M. Emery, *Afghanistan's refugee crisis*, Washington, DC: MERIP 2001.

**Saikal 2012**

A. Saikal, 'Afghanistan: The status of the Shi'ite Hazara minority', *Journal of Muslim Minority Affairs* (32) 2012, afl. 1, p. 80-87.

**Triandafyllidou 2014**

A. Triandafyllidou 'Multi-leveling and externalizing migration and asylum: Lessons from the southern European Islands', *Islands Studies Journal* (9) 2014, afl. 1, p. 7-22.

**Triandafyllidou & Maroukis 2012**

A. Triandafyllidou & T. Maroukis, *Migrant smuggling: Irregular migration from Asia and Africa to Europe*, Londen: Palgrave Macmillan 2012.

**UNHCR 1997**

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *The state of the world's refugees 1997-98, a humanitarian agenda*, Oxford: Oxford University Press 1997.

**UNHCR 2013**

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR global trends 2013: War's human cost*, Genève: UNHCR 2013.

**UNHCR 2015**

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Syria regional refugee response*, Genève: UNHCR 2015.

**Verenigde Naties 1997**

Verenigde Naties, *International migration and development: The concise report*, New York: Verenigde Naties 1997.

**Walaardt 2012**

T. Walaardt, *Geruisloos inwilligen: argumentatie en speelruimte in de Nederlandse asielprocedure, 1945-1994*, Hilversum: Verloren 2012.

**Zolberg e.a. 1989**

A.R. Zolberg, A. Suhrke & S. Aguayo, *Escape from violence: Conflict and the refugee crisis in the developing world*, Oxford: Oxford University Press 1989.

# Op zoek naar bescherming in een vrije wereld

## Asielmigratie naar Europa ontleed

*H.B. Entzinger\**

De komst van asielzoekers naar Europa is de laatste jaren uitgegroeid tot een politiek en maatschappelijk vraagstuk van de eerste orde, overigens niet voor het eerst. Dit artikel beschrijft en analyseert de ontwikkelingen die achter de komst van groeiende aantallen illegale migranten – onder wie veel asielzoekers – zitten. Het beschrijft ook het hoe en waarom van de routes die zij kiezen om Europa te bereiken en de snelle veranderingen die hierbij optreden. Ten slotte geeft het een aantal wegen aan waarlangs – in EU-verband – naar oplossingen dient te worden gezocht.

### De komst van vluchtelingen: steeds onoverzichtelijker

Tot in de jaren tachtig van de vorige eeuw kwamen vluchtelingen vrijwel altijd op uitnodiging van de regering naar Nederland. Met enige regelmaat reisde een delegatie van ambtenaren naar vluchtelingenkampen in diverse delen van de wereld. Daar troffen zij mensen die waren gevlucht voor geweld en onderdrukking in een buurland, die door de Verenigde Naties (UNHCR) werden opgevangen en de vluchtelingenstatus hadden verkregen. Jaarlijks nam Nederland enkele honderden van hen op; veel Europese en ook andere westerse landen deden hetzelfde (Krasniqi & Suter 2015). Daarnaast waren er ook ‘dissidenten’, die op individuele basis de communistische regimes van Oost-Europa waren ontvlucht naar het Westen; zij werden als helden

\* Prof. dr. Han Entzinger is als hoogleraar migratie- en integratiestudies verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij is tevens vicevoorzitter van het Wetenschappelijk Comité van het Bureau voor de Grondrechten (FRA) van de Europese Unie te Wenen. Informatie: [www.eur.nl/fsw/sociologie/profielen/profiel\\_mis/10541/](http://www.eur.nl/fsw/sociologie/profielen/profiel_mis/10541/).

ontvangen. Na de door de Sovjets neergeslagen opstanden in Hongarije (1956) en Tsjechoslowakije (1968) kwamen in korte tijd enkele duizenden vluchtelingen naar Nederland; ook zij werden met open armen ontvangen en kregen zonder enige aarzeling asiel.

Geleidelijk veranderde dit tamelijk overzichtelijke patroon evenwel. Steeds vaker reisden elders vervolgden spontaan en op eigen gelegenheid naar Nederland en andere westerse landen, en ook kwamen zij van steeds verder weg. Eenmaal hier gearriveerd vroegen zij om asiel en doorgaans waren de autoriteiten van het land van aankomst dan verplicht die aanvraag in behandeling te nemen. Die behandeling duurde vaak lang. Intussen konden de betrokkenen blijven en werd hun opvang geboden, een opvang die wel geleidelijk soberder werd: de eerste bed-bad-broodregeling in Nederland werd al in 1986 ingevoerd voor de Tamils uit Sri Lanka.

#### *Na 1980*

De toename van het aantal spontane asielaanvragen sinds de jaren tachtig is het gevolg van enkele ontwikkelingen (Schmeidl 2001). In de eerste plaats is na het einde van de Koude Oorlog het aantal conflicten in de wereld toegenomen, zowel tussen als binnen staten. De nucleaire grootmachten van weleer hadden er minder belang bij dan voordien om bepaalde conflicten niet uit de hand te laten lopen en zij spanden zich daarvoor dan ook minder in. Als de Verenigde Staten en Rusland iets zouden moeten hebben geleerd van Vietnam, respectievelijk Afghanistan is het wel dat ingrijpen in een intern conflict ave-rechts kan werken, al lijken ze die lessen heden ten dage soms weer vergeten. Meer conflicten betekent meer ontheemden en dus potenti-eel meer vluchtelingen.

Daarnaast verbeterden de mogelijkheden voor transport en communicatie wereldwijd enorm en werd dit alles ook veel goedkoper. Dat maakte het voor veel meer mensen, ook uit ontwikkelingslanden, mogelijk op eigen gelegenheid naar het Westen te reizen en daar asiel aan te vragen. Het betreft dan uiteraard wel relatief welgestelden; vooral zij zijn in staat *to jump the queue*. En als zich eenmaal een gemeenschap van enige omvang uit een bepaald land elders heeft gevestigd, trekt die vaak als vanzelf nieuwe migranten aan. Ten slotte moet niet worden vergeten dat ook in Europa zelf steeds meer mensen door conflicten op de vlucht sloegen, eerst in het voormalige Joegosla-

vië, vervolgens in het multi-etnische kruitvat dat de Kaukasus vormt, en recentelijk in landen als Oekraïne en Kosovo. Het doorgaans gehanteerde principe van ‘opvang in de eigen regio’ droeg bij aan de sterke groei van het aantal vluchtelingen in Europa.

Aan het begin van de jaren negentig was in West-Europa het aantal asielzoekers ongekend hoog. In 1990 vroegen 400.000 mensen asiel aan in de EU-15, in 1992 zelfs 675.000, een record dat sindsdien nooit is geëvenaard (Nicolaas e.a. 2007). Naast de reeds genoemde politieke en technologische ontwikkelingen speelden hierbij ook de zeer ruime juridische mogelijkheden die diverse Europese landen aan asielzoekers boden een rol. Duitsland liep daarbij voorop, wat gezien het Duitse verleden en de vroegere Duitse deling begrijpelijk was. Onder de asielzoekers bevonden zich ook mensen die eerder om economische dan om politieke redenen hun land hadden verlaten, in het dagelijks spraakgebruik vaak aangeduid als ‘economische vluchtelingen’. Dankzij de lange procedures en de talrijke mogelijkheden voor bezwaar en beroep wisten zij zich voor een eerste periode – die wel kon oplopen tot enkele jaren – verzekerd van een verblijfstitel. In die tijd konden velen werk of een huwelijkspartner vinden, waardoor zij uiteindelijk voorgoed konden blijven. Doordat de formele mogelijkheden voor internationale arbeidsmigratie in die periode over het algemeen zeer beperkt waren, was deze weg voor velen die zich desondanks in Europa wilden vestigen relatief kansrijk.

Geleidelijk zien we in die jaren wetgeving en beleid inzake asielmigratie strenger worden. Zo maakte in Nederland de Vreemdelingenwet 2000 een einde aan veel beroepsmogelijkheden die openstonden voor afgewezen asielzoekers. Andere Europese landen namen gelijksoortige maatregelen. Bovendien werd het asielbeleid steeds nadrukkelijker op EU-niveau gecoördineerd, zoals onder meer blijkt uit de diverse Dublinverordeningen, de totstandkoming van de Asielprocedurerichtlijn (2005/85/EG) en de oprichting van het EU-asielagentschap EASO (zie hierover het artikel van Ashley Terlouw in dit nummer). Deze coördinatie diende er vooral toe te voorkomen dat asielzoekers zouden gaan ‘shoppen’ door in meerdere Europese landen een aanvraag in te dienen. Door de vanaf 1985 geleidelijk afgeschafte controles aan de binnengrenzen van het Schengengebied was dat immers veel eenvoudiger geworden.



## Illegale binnenkomst

Het aanmerkelijk strengere en beter gecoördineerde beleid dat sinds het begin van deze eeuw in Europa van kracht is, leidde aanvankelijk overal tot een forse afname van het aantal asielaanvragen. Zo liep het jaarlijks aantal asielerzoekers in de EU-15 tussen 2000 en 2006 terug van 424.000 tot 199.000, een afname van 53% (in Nederland van 44.000 tot 14.000, een vermindering van zelfs 68%) (Nicolaas e.a. 2007). Maar het leidde er ook toe dat steeds meer mensen langs tot dan toe ongebruikelijke wegen illegaal en vaak met hulp van smokkelaars probeerden het grondgebied van de Europese Unie (EU) te bereiken (Düvell 2011). De uitbreidingen van de EU in 2004 en 2007 – en de daarmee gepaard gaande verschuiving van de buitengrenzen naar het oosten en zuidoosten – hebben de mogelijkheden om onopgemerkt binnen te glippen vergroot. Daarnaast zien we dat steeds meer potentiële asielerzoekers proberen over zee hun doel te bereiken. Zoals de laatste maanden volop duidelijk is geworden, is dit bepaald niet zonder risico: in 2014 lieten 3.200 mensen het leven tijdens de overtocht van de Noord-Afrikaanse kust naar Italië (Lampedusa en Sicilië) of Malta. Alleen in de eerste vier maanden van 2015 waren dat er al meer dan 1.700. Meedogenloze mensensmokkelaars proppen veel te veel mensen tegen betaling van onwaarschijnlijk hoge bedragen in uiterst gamele bootjes.

Veel van deze bootvluchtelingen (een term die eind jaren zeventig ook werd gebruikt voor mensen die per boot aan het communistische regime in het vroegere Zuid-Vietnam ontsnapten) zijn slachtoffer van de 'Arabische Lente', die zich sinds 2011 vanuit Tunesië over de Arabische wereld heeft verspreid, maar die inmiddels in diverse landen meer trekken van een nachtmerrie dan van een lente heeft gekregen. Dit geldt met name in Libië, waar sinds de val van Khadafi honderdduizenden gastarbeiders in een fuik zijn beland. Velen van hen, vaak afkomstig uit landen ten zuiden van de Sahara, kunnen om uiteenlopende redenen niet terug naar hun land van herkomst en zitten nu klem tussen zwaarbewapende rivaliserende bendes in een land zonder een duidelijke overheid. Naast deze (ex-)gastarbeiders zijn er ook nog de mensen die het politiek geweld in diverse Afrikaanse landen zijn ontvlucht en via Libië Europa willen bereiken. Voor mensensmokkelaars is dit een uitgelezen kans om tegen hoge bedragen hun 'diensten' aan te bieden aan deze vaak wanhopige mensen, die zelf niets met het

Libische conflict te maken hebben. Ook veel Syriërs die hun door conflicten verscheurde land zijn ontvlucht, maken gebruik van de route via Libië naar Europa, al zijn er voor hen ook alternatieven, onder meer via Turkije en/of Griekenland.

Ongetwijfeld is de sterke aandacht van de laatste tijd voor de bootvluchtelingen op en rond Lampedusa mede ingegeven door de enorme toename van hun aantal. Tot voor kort vormden zij nog maar een (kleine) minderheid van alle mensen die erin slaagden op illegale wijze de EU te bereiken. Uit de cijfers van Frontex, het EU-agentschap dat de bewaking van de buitengrenzen superviseert en coördineert, wordt duidelijk hoezeer de illegale immigratie naar de EU van jaar op jaar fluctueert, maar ook hoezeer het belang van de Centraal-Mediterrane route in de afgelopen jaren is toegenomen: van 4,3% van alle illegale grensoverschrijdingen in 2010 tot 60,2% in 2014 (zie tabel 1). De cijfers voor de eerste maanden van 2015 wijzen erop dat deze trend vooralsnog doorzet.

**Tabel 1**      **Geregistreerde illegale overschrijdingen (absolute aantallen) van de buitengrenzen van de EU en het aandeel (in %) daarin van de Centraal-Mediterrane route, 2010-2014**

	2010	2011	2012	2013	2014
Illegale grensoverschrijdingen (1)	104.060	141.051	72.437	107.365	283.532
waarvan via Centraal-Mediterrane route (2)	4.450	64.621	15.151	45.298	170.664
waarvan via alle andere routes	99.610	76.430	57.286	62.067	112.868
(2) als % van (1)	4,3%	45,8%	20,9%	42,2%	60,2%

Bron: eigen berekeningen op basis van Frontex 2015, p. 16

### *Populaire routes*

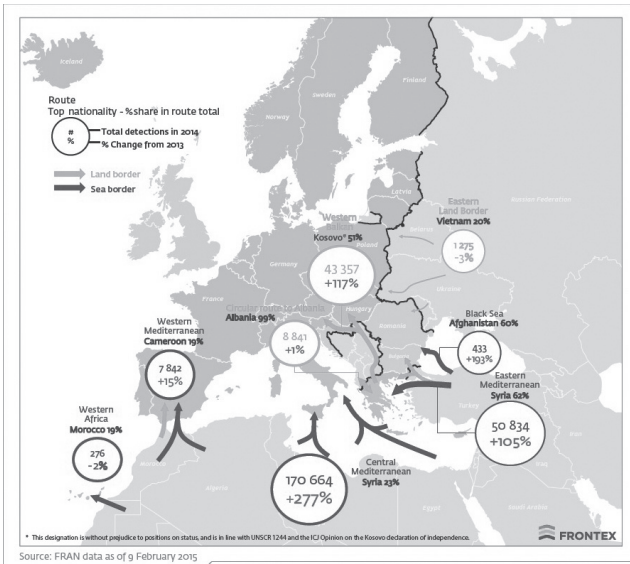
Toch is het niet vanzelfsprekend dat Europa nu de eerstkomende jaren met een almaar wassende migratiestroom via de Centraal-Mediterrane route zal worden geconfronteerd. In de eerste plaats is denkbaar dat, al dan niet in overleg met de Noord-Afrikaanse landen, effectievere maatregelen worden getroffen om deze stroom, met alle daaraan

verbonden humanitaire risico's en gevaren, tegen te houden (hierover later meer). Maar ook als we naar de trends van de afgelopen jaren kijken, zien we dat illegale migratiestromen zich vaak op een bijzonder grillige en onvoorspelbare manier ontwikkelen. Dat geldt niet alleen voor de Centraal-Mediterrane route, maar in feite ook voor alle andere routes die migranten kiezen. Opvallend is dat het totaal aantal geregistreerde illegale grensoverschrijdingen van jaar op jaar minder fluctueert dan het gebruik dat van elk van de afzonderlijke routes wordt gemaakt (Frontex 2015, p. 16).

Enkele routes die in het vorige decennium relatief populair waren, zoals de zeeroute van Albanië naar de 'hak' van Italië, de – uitermate gevaarlijke – oversteek van de Straat van Gibraltar en de – lange en eveneens gevaarlijke – oversteek van West-Afrika naar de Canarische Eilanden, zijn thans goeddeels in onbruik geraakt. Routes die in 2014 naast de Centraal-Mediterrane route zeer populair waren, waren die over zee van Turkije naar Griekenland (de zogeheten Oost-Mediterrane route, vaak een afstand van slechts enkele kilometers, maar doorgaans zwaar en meedogenloos bewaakt) en de route die over land vanuit Servië naar Hongarije en Kroatië voert (de zogenoemde Westelijke Balkanroute). De Oost-Mediterrane route wordt vooral gebruikt door Syriërs, de Westelijke Balkanroute door Kosovaren en eveneens door Syriërs en Afghanen, van wie de meesten eerst via Turkije naar Griekenland of Bulgarije zijn gekomen. Figuur 1 brengt de voornaamste routes in kaart en geeft ook de aantallen migranten weer die in 2014 elk van die routes hebben genomen, alsmede de veranderingen die daarin zijn opgetreden ten opzichte van 2013.

Volgens de statistieken komt maar een relatief gering aantal personen de EU illegaal binnen over land. Algemeen wordt aangenomen dat deze cijfers slechts het topje van een ijsberg weergeven. Veel van deze illegale migratie vindt onopgemerkt plaats over wat eufemistisch de *green border* wordt genoemd. Het is vrijwel onmogelijk de lange buitengrens van de EU permanent intensief te bewaken. Weliswaar worden diverse grensgedeelten, onder meer tussen Turkije en Griekenland, nauwlettend in de gaten gehouden, maar er zijn veel alternatieven. Mensensmokkelaars kennen die vaak perfect en weten tegen grove betaling de migranten feilloos de weg te wijzen. Dit verklaart ook de sterke fluctuaties in de cijfers per toegangsroute: telkens als ergens de bewaking wordt geïntensiveerd, weten de smokkelaars weer andere

**Figuur 1** Geregistreerde illegale overschrijdingen van de buitengrenzen van de EU, absolute aantallen in 2014 en toe- of afname ten opzichte van 2013



Bron: Frontex 2015, p. 19

routes te vinden. Dit verklaart ook waarom het totaal van de migratiestroom van jaar op jaar relatief meer constant is dan het aantal migranten op elk van de afzonderlijke routes. De zich voortdurend wijzigende routes lijken vooral te kunnen worden verklaard door veranderingen in de intensiteit van de bewaking en de reacties daarop van mensensmokkelaars. Veranderingen in het totaal aantal migranten dat de EU weet te bereiken, lijken daarentegen grotendeels te worden bepaald door veranderingen in het aanbod, en daarmee dus door de omvang en de intensiteit van de conflicthaarden in en vooral rond Europa. Zo is de toename van het aantal illegale grensoverschrijdingen in 2014 ten opzichte van het jaar daarvoor voor het overgrote deel te verklaren door een scherpe stijging van het aantal migranten uit Syrië, Eritrea, Afghanistan en Mali, vier landen waar de veiligheidssituatie in 2014 ernstig is verslechterd (Frontex 2015, p. 57).

## Asielaanvragen

Wat gebeurt er met de migranten nadat zij – al dan niet onopgemerkt – illegaal de EU zijn binnengekomen? Men kan er niet van uitgaan dat degenen die illegaal de grenzen overschrijden, uitsluitend asielzoekers zijn die ergens in de EU de status van vluchteling of ten minste een verblijfstitel op humanitaire gronden zouden willen verwerven. Voor een groot deel van hen geldt dat wel, maar zeker niet voor iedereen. Ter illustratie: in 2014 arriveerden via de Centraal-Mediterrane route 170.664 migranten in Italië en Malta. Verreweg de meesten van hen landden op het vooruitgeschoven eilandje Lampedusa of werden opgepikt door een schip en vervolgens afgezet op Sicilië. In hetzelfde jaar 2014 werden echter in Italië slechts 64.625 asielaanvragen ingediend en in Malta 1.275 (Eurostat 2015, p. 10).

Dit kan op twee zaken wijzen. Een deel van de migranten heeft ervoor gekozen geen asiel aan te vragen, bijvoorbeeld omdat men vermoedt dat men niet veel kansen heeft. Zij zijn snel na hun aankomst ondergedoken in de illegaliteit. Een land als Italië heeft een relatief omvangrijke informele arbeidsmarkt, waar het voor illegaal aanwezige migranten niet al te lastig is emplot te vinden, hoewel vaak onder uiterst slechte werk- en leefomstandigheden. Hetzelfde geldt voor andere Zuid-Europese landen. Een ander deel van de migranten heeft er de voorkeur aan gegeven vanuit Italië door te reizen naar andere landen in de EU, bijvoorbeeld omdat men daar al familie heeft of omdat men de kans op asiel daar groter acht. Formeel dient een asielaanvraag altijd te worden ingediend in het land waar men de EU binnenkomt, maar er zijn sterke aanwijzingen dat de Italiaanse autoriteiten oogluikend toestaan dat asielzoekers naar elders doorreizen zonder dat zij in Italië officieel worden geregistreerd, onder meer via hun vingerafdrukken. Hetzelfde gebeurt ook in andere EU-landen met relatief poreuze buitengrenzen, zoals Hongarije of Griekenland. Dit verklaart mede waarom Duitsland en Zweden in 2014 de lidstaten met de meeste asielaanvragen waren (202.645, respectievelijk 81.180), ofschoon beide landen geen enkele EU-buitengrens hebben.<sup>1</sup>

Daarnaast is er nog iets opmerkelijks aan de hand. In 2014 kwamen, zoals blijkt uit de Frontex-cijfers in tabel 1, 283.532 personen illegaal

1 Weliswaar grenzen Duitsland en Zweden mede aan Zwitserland, respectievelijk Noorwegen, maar deze landen, hoewel geen lid van de EU, doen wel mee aan het gezamenlijk Europees asielbeleid.

de EU binnen. In hetzelfde jaar vroegen volgens Eurostat 626.065 personen in een van de EU-lidstaten asiel aan (Eurostat 2015, p. 4). Ook in eerdere jaren was sprake van zulke grote verschillen. Natuurlijk zullen registraties niet altijd en overal even nauwkeurig zijn en natuurlijk kan sprake zijn van een overloop van het ene in het andere jaar. Niettemin is het verschil tussen beide aantallen dermate groot dat er meer aan de hand moet zijn. Een van de verklaringen voor het verschil is dat sommige migranten na afwijzing van hun asielaanvraag opnieuw een aanvraag indienen, bijvoorbeeld omdat intussen nieuw bewijsmateriaal boven tafel is gekomen. Een vermoedelijk veel belangrijker verklaring is echter dat veel asielverzoeken worden ingediend door personen die ooit legaal, bijvoorbeeld met een visum als toerist, student of familie-lid of met een andere kortlopende verblijfstitel, een van de lidstaten zijn binnengekomen, vervolgens langer blijven dan toegestaan en een asielaanvraag indienen (Triandafyllidou & Ambrosini 2011; Frontex 2013, p. 18, 42). Het is niet duidelijk hoeveel van de ingediende asielaanvragen afkomstig zijn van deze zogeheten *overstayers*, maar aangenomen mag worden dat het hier meestal mensen betreft die afkomstig zijn uit landen waar het relatief veilig is. Anders hadden zij immers wel meteen bij binnenkomst om asiel verzocht.

De mate waarin asielverzoeken worden ingewilligd, blijkt in hoge mate samen te hangen met de nationaliteit van degene die het asiel heeft aangevraagd. In 2014 bedroeg het gemiddelde inwilligingspercentage voor de EU als geheel 45%, overigens met sterke fluctuaties per lidstaat, die niet altijd zijn te verklaren door verschillen in de samenstelling van hun asielzoekerspopulatie (zie hiervoor het artikel van Tineke Strik in dit nummer). Van alle Syrische asielverzoeken in de EU werd in 2014 95% ingewilligd en van die uit Eritrea 89%. Hoge inwilligingspercentages vinden we ook bij Iraki (71%), Somaliërs (68%), Afghanen (63%) en Iraniërs (60%). Daar staat tegenover dat nauwelijks asielverzoeken zijn ingewilligd van staatsburgers afkomstig uit landen die vroeger deel uitmaakten van Joegoslavië (1 tot 5%), uit Georgië (6%) of uit Algerije (8%) (Eurostat 2015, p. 13).

Vergelijken we de nationaliteiten van de migrantenstromen die de EU illegaal binnenkomen met de nationaliteiten waarbij de meeste asielaanvragen worden ingewilligd, dan zien we een sterke overeenkomst. Dat zou erop kunnen wijzen dat zij die ten koste van zeer veel geld, inspanning en risico's erin slagen illegaal Europa te bereiken inderdaad en met recht vluchtelingen kunnen worden genoemd – ook al

zullen er uiteraard altijd uitzonderingen op die regel blijven. Personen met een nationaliteit waaraan veel minder vaak of zelfs zelden een vluchtelingenstatus wordt toegekend, lijken daarentegen vaker langs legale weg de EU binnengekomen of in elk geval niet als illegale grensoverschrijder te zijn geregistreerd. Vervolgens dienen zij een asielaanvraag in die weinig kans maakt op honorering. Men zou hieruit kunnen concluderen dat het systeem van asiolverlening inderdaad selectief opereert en, conform zijn bedoelingen, over het algemeen migranten met politieke en economische motieven van elkaar scheidt. Wel is het zo dat de eersten zich doorgaans veel meer inspanningen moeten getroosten om de EU te bereiken dan de laatsten, en daarbij dus ook veel meer risico lopen.

### Terugkeer

Een rechtvaardig migratiebeleid staat of valt met een effectief terugkeerbeleid voor degenen die niet voldoen aan de voorwaarden voor verblijf. In de EU werd in 2014 aan 252.003 personen te kennen gegeven dat zij moesten terugkeren naar hun land van herkomst. Natuurlijk verlieten veel meer burgers van derde landen in dat jaar de Unie, maar dan betrof het mensen die dit vrijwillig deden, bijvoorbeeld omdat hun verblijfstitel verliep of omdat zij elders een andere baan hadden aangenomen. Bij een aanzienlijk deel van de genoemde kwart miljoen personen ging het om uitgeprocedeerde asielzoekers, maar niet na te gaan is om welk deel exact. Uit cijfers die de lidstaten aan Frontex hebben geleverd, blijkt dat 161.309 personen in 2014 daadwerkelijk zijn teruggekeerd, onder wie Albanen de grootste categorie vormen (Frontex 2015, p. 64, 65). Van deze geregistreerde terugkeerders is ruim 40% onder dwang uitgezet, terwijl de rest vrijwillig is vertrokken. Van de bijna 100.000 personen die in 2014 moesten terugkeren, maar van wie niet duidelijk is of ze daadwerkelijk zijn vertrokken, zal een deel alsnog onopgemerkt zijn weggegaan, terwijl een ander deel voor een kortere of langere periode in de illegaliteit zal zijn beland.

Het is van belang deze cijfers te noemen, ook al gaat achter hun ogenschijnlijke exactheid een brede marge van onbetrouwbaarheid schuil. In veel discussies die in Europa worden gevoerd over de komst van asielzoekers wordt nog wel eens de indruk gewekt dat afgewezen asiel-

zoekers niet meer teruggaan. Dit blijkt lang niet altijd waar te zijn. Het valt niet mee als illegale migrant in Europa te overleven, en zeker niet gedurende een lange periode. Vroeger of later keren velen van hen alsnog terug naar hun land van herkomst. Dat geldt in veel mindere mate voor vluchtelingen die een reguliere verblijfstitel hebben gekregen. Gegevens hierover zijn schaars, maar voor Nederland is bijvoorbeeld bekend dat tussen 2010 en 2013 slechts ongeveer 4% van de hier woonachtige vluchtelingen naar een ander land is verhuisd (Klaver e.a. 2014, p. 19). Dat hoeft niet per definitie het land van herkomst te zijn; zo zijn nogal wat Somaliërs naar Groot-Brittannië vertrokken.

### **De voornaamste uitdagingen en mogelijke oplossingen**

In de afgelopen decennia is de migratiedruk op Europa steeds groter geworden. Europa oefent op velen een grote aantrekkingskracht uit vanwege zijn welvaart en zijn vrijheid. Het aantal migranten dat Europa kan accommoderen, is niet ongelimiteerd, al is het onmogelijk een wetenschappelijk gefundeerd antwoord te geven op de vraag wanneer een samenleving de grenzen van haar opvangcapaciteit bereikt. Deze worden deels bepaald door de mogelijkheden voor arbeid, onderwijs en huisvesting, maar deels ook door het feit dat de aanwezigheid van migranten op vele plaatsen tot sociale spanningen leidt, die xenofobe bewegingen in de kaart spelen. In veel Europese landen zien we een toenemende roep om restricties in het toelatingsbeleid. Dat geldt niet alleen voor economische migranten (behalve voor zorgvuldig geselecteerde hooggeschoolden, die vaak dan ook niet als migranten, maar als *expats* worden aangeduid), maar ook voor mensen die om politieke redenen hun land zijn ontvlucht. De laatste jaren zijn de politieke spanningen in de wereld Europa steeds dichter genaderd, terwijl Europa daarop zelf steeds minder invloed lijkt te hebben. Waar Europa zich voorheen relatief beschermd kon wanen achter een krans van bondgenoten die weliswaar vaak dictatoriaal werden geregeerd, maar die niettemin voor stabiliteit zorgden, zien we de laatste jaren steeds meer chaos ontstaan in de 'achtertuin' van Europa. Libië, Egypte, Syrië, Libanon, Turkije, Oekraïne en Rusland vormen een krans van landen om Europa, die stuk voor stuk minder stabiel zijn dan voorheen en die zich in sommige gevallen zelfs van Europa afwenden. Instabiliteit in de buurlanden verhoogt de druk



op de Europese buitengrenzen. Dat versterkt de roep om een intensievere grensbewaking, maar dat maakt het voor mensen die bescherming zoeken weer moeilijker het 'Fort Europa' binnen te komen. Elke maatregel om de toegang tot Europa te bemoeilijken verhoogt de prijs die mensensmokkelaars aan hun slachtoffers kunnen vragen en speelt hen dus in de kaart. Elke poging om de toegang tot Europa iets minder lastig te maken vergroot de migratiedruk op Europa: de prijs van mensensmokkelaars gaat omlaag en meer mensen wagen de gok. De humanitaire operatie Mare Nostrum, waarmee Italië in 2014 heel wat levens van bootvluchtelingen heeft gered, biedt in dit verband een aansprekend voorbeeld.

Dit is de bizarre paradox waarin het Europees migratiebeleid, en meer in het bijzonder het asielbeleid zich bevindt (zie ook Völkel 2014). Zijn hiervoor oplossingen? Naar aanleiding van de bootvluchtelingencrisis is hierover de afgelopen maanden veel gesproken en geschreven. De ruimte ontbreekt om hierop uitvoerig in te gaan, maar op de korte termijn dient naar mijn opvatting eerst en vooral aandacht te worden geschonken aan het humanitaire aspect. Europa kan en mag niet toestaan dat duizenden mensen in de aangrenzende wateren verdrinken. Terecht heeft de EU dan ook onlangs besloten weer intensiever te gaan patrouilleren in de meest bedreigde stukken zee, ook al zal dat vermoedelijk tot meer migratie leiden (Europese Commissie 2015). Naarmate de kans groeit dat men spoedig door een patrouillerend schip wordt opgepikt, zullen meer migranten bereid zijn de risico's van een overtocht te nemen. Daarnaast heeft de EU besloten tot een intensievere aanpak van mensensmokkelaars. Dat is wel gemakkelijker gezegd dan gedaan, want hiertoe is ook samenwerking vereist met landen buiten de EU. Voorts zou een meer evenwichtige verdeling van asielzoekers over de lidstaten iets wegnemen van de wel zeer sterke druk die nu op enkele lidstaten wordt uitgeoefend. Hopelijk kan zo worden voorkomen dat ook in de meest welwillende lidstaten vroeg of laat xenofobe reacties de overhand gaan krijgen. Het is echter de vraag of dit plan tot herverdeling veel kans van slagen heeft.

Niettemin valt te verwachten dat de druk gaat toenemen om de niet meer goed functionerende Dublinverordeningen te wijzigen (Fratzke 2015). De lidstaten aan de buitengrenzen, die volgens deze verordeningen de asielaanvragen in behandeling moeten nemen van eenieder die via hun grondgebied de Unie binnenkomt, blijken in de praktijk zeker niet de landen die de meeste asielaanvragen verwerken. Een

evenwichtiger verdeling vereist een verandering van de bestaande regels en een meer dirigistische rol voor Brussel. Het probleem hierbij is dat de belangen van de lidstaten op dit moment nog veel te sterk uiteenlopen om consensus te bereiken. Een cynicus zou zich afvragen hoeveel meer doden er aan de buitengrenzen moeten vallen om tot inkeer te komen. Andere cynici stellen trouwens voor om alle asielzoekers maar terug te sturen of, als dat niet gaat, hen buiten de Unie op te vangen, naar het voorbeeld van Australië. Op grond van de huidige verdragsrechtelijke verplichtingen van de lidstaten is zonder meer terugsturen niet mogelijk, en wat die andere optie betreft is niet duidelijk waar dat 'elders' dan zou moeten zijn, zeker als het om honderduizenden mensen gaat (in Australië gaat het hooguit om duizenden). De periferie van Europa is hoogst instabiel en daar waar dit momenteel niet het geval is, zou de komst van grote aantallen vluchtelingen tot meer instabiliteit kunnen leiden.

Waar kortetermijnoplossingen al lastig te bereiken zijn, geldt dat al helemaal voor oplossingen die veel meer tijd vergen. Het brengen van een perspectief op economische groei en stabilisering van 'de krans van instabiliteit' (AIV 2015) rond Europa zouden op termijn de beste manieren vormen om aan de huidige situatie een einde te maken. Dat is uiteraard een kwestie van (zeer) lange adem. Een ruimhartiger beleid voor arbeidsmigratie in de EU zou ook al iets van de druk kunnen wegnemen. Mensen die vooral om economische redenen hun land ontvluchten, zouden hierdoor minder risico's hoeven nemen en met hun Europese verdiensten kunnen bijdragen aan de ontwikkeling van het land van herkomst. Daarvoor is echter een goed doordacht migratiebeleid nodig, dat fouten uit het verleden voorkomt. Hopelijk zal de Europese Commissie hiertoe binnenkort een aanzet geven. En ten slotte zou het draagvlak voor de opvang van nieuwe vluchtelingen in Europa steviger worden als de integratie van hier al aanwezige vluchtelingen vlotter zou verlopen. Meer dan andere migranten hebben vluchtelingen te maken met problemen die vaak het gevolg zijn van hun traumatische ervaringen, maar die dikwijls onvoldoende worden onderkend. Keer op keer blijkt uit onderzoek dat hun kansen op een succesvolle deelname aan de nieuwe samenleving vrijwel altijd beperkter zijn dan die van andere migranten (Klaver e.a. 2014). Op dit punt is de speelruimte voor individuele lidstaten van de EU aanzienlijk groter dan in het toelatingsbeleid. Nederland kan hier het goede voorbeeld geven.

## Literatuur

### AIV 2015

Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), *Instabiliteit rond Europa. Confrontatie met een nieuwe werkelijkheid*, Advies nr. 94, Den Haag: AIV 2015.

### Düvell 2011

F. Düvell, 'Paths into irregularity. The legal and political construction of irregular migration', *European Journal of Migration and Law* (13) 2011, afl. 3, p. 275-295.

### Europese Commissie 2015

Europese Commissie, *A European agenda on migration*, COM(2015)240 final, Brussel, mei 2015.

### Eurostat 2015

Eurostat, *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014*, Data in focus 3/2015, Luxemburg: Eurostat 2015.

### Fratzke 2015

S. Fratzke, *Not adding up. The fading promise of Europe's Dublin system*, Brussel: Migration Policy Institute Europe 2015.

### Frontex 2013

Frontex, *Annual risk analysis 2013*, Warschau: Frontex 2013.

### Frontex 2015

Frontex, *Annual risk analysis 2015*, Warschau: Frontex 2015.

### Klaver e.a. 2014

J. Klaver, B. Witkamp, M. Paulussen-Hoogeboom, S. Slotboom e.a., *Integratiebarometer 2014. Een onderzoek naar de integratie van vluchtelingen in Nederland*, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland 2014.

### Krasniqi & Suter 2015

A. Krasniqi & B. Suter, *Refugee resettlement to Europe 1950-2014: An overview of humanitarian politics and practices*, Malmö: Malmö University/MIM 2015.

### Nicolaas e.a. 2007

H. Nicolaas, A. Sprangers & J. Korpel, 'Weer minder asielzoekers in de Europese Unie', *Bevolkingstrends* 2007, afl. 2, p. 12-16.

### Schmeidl 2001

S. Schmeidl, 'Conflict and forced migration: A quantitative review', in: A.R. Zolberg & P. Benda (red.), *Global migrants, global refugees. Problems and solutions*, New York: Berghahn 2001, p. 62-95.

### Triandafyllidou & Ambrosini 2011

A. Triandafyllidou & M. Ambrosini, 'Irregular immigration control in Italy and Greece: Strong fencing and weak gate-keeping serving the labour market', *European Journal of Migration and Law* (13) 2011, afl. 3, p. 251-273.

**Völkel 2014**

J.C. Völkel, 'Money for nothing, the cricks for free. Five paradoxes in EU migration policy', *Comparative Migration Studies* (2) 2014, afl. 2, p. 151-178.

# Frontex en de grenzen van zijn mandaat

*M.H.A. Strik\**

De bewaking van de buitengrenzen van de Europese Unie (EU) is een nationale competentie. Maar vanwege het gemeenschappelijke belang van effectieve controle aan die grenzen hebben de EU-lidstaten in 2004 Frontex opgericht.<sup>1</sup> Frontex is vaak het mikpunt van kritiek als het misgaat aan de grenzen, bijvoorbeeld wanneer migranten verdrijven of vluchtelingen de toegang tot de EU wordt geweigerd. Maar wat zijn nu precies de taken en verantwoordelijkheden van dit EU-agentschap en hoe verhouden die zich tot de verantwoordelijkheden van de lidstaten zelf? Dit artikel gaat op deze vragen in, maar ook op de mensenrechtelijke dilemma's die optreden bij gezamenlijke operaties. Met de toenemende migratie over zee zijn goede afspraken over de naleving van mensenrechten van levensbelang geworden. Is die naleving gegarandeerd met de grote aantallen vluchtelingen die via een oversteek van de Middellandse Zee proberen om in de EU bescherming te verkrijgen?

## Taken

Door Frontex een coördinerende taak te geven bij acties van de lidstaten aan de buitengrenzen beoogt de EU de bewaking van de buitengrenzen effectiever en meer uniform te maken. Onder de buitengrenzen van de lidstaten worden de land- en zeegrenzen van de lidstaten verstaan, maar ook hun lucht- en zeehavens. Lidstaten beschouwen als belangrijke meerwaarde van Frontex de steun die het agentschap

\* Mr. dr. Tineke Strik is als universitair docent verbonden aan het Centrum voor Migratierecht van de Radboud Universiteit Nijmegen. Daarnaast is zij voorzitter van de GroenLinks-fractie in de Eerste Kamer.

1 Het Europees agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie, Verordening 2007/2004 van 26 oktober 2004, *PbEG* 25 november 2004, L/349. De naam komt van het Franse 'frontières extérieures' (buitengrenzen).

kan bieden aan lidstaten die te maken krijgen met grootschalige illegale migratie.

Concreet houden de taken van Frontex het volgende in: het coördineren van de operationele samenwerking tussen de lidstaten op het gebied van het beheer van de buitengrenzen, het helpen van de lidstaten bij het opleiden van nationale grenswachten, het uitvoeren van risicoanalyses, het bieden van extra technische en operationele bijstand aan de lidstaten en het uitvoeren en ondersteunen van gezamenlijke terugkeeroperaties.<sup>2</sup> Frontex kan zelf net als de lidstaten het initiatief nemen voor gezamenlijke operaties en proefprojecten en ook rechtstreeks samenwerken met individuele lidstaten. De zetel van het agentschap is toegekend aan Polen, waar het hoofdkantoor is gevestigd in Warschau. De meeste medewerkers zijn gedetacheerd vanuit de lidstaten: per operatie bepalen lidstaten hoeveel en welk type personeel ze beschikbaar stellen. Ook het materieel (schepen en vliegtuigen) wordt uitgeleend door de lidstaten. De operaties verschillen in omvang en duur.

In zijn relatief korte bestaan heeft Frontex een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt. Sinds zijn oprichting zijn de taken en capaciteiten verschillende malen uitgebreid en is de oorspronkelijke oprichtingsverordening tweemaal aangepast. In 2007 is de mogelijkheid toegevoegd om snelle grensinterventieteams (Rapid Border Intervention Teams, afgekort als RABITs) in te zetten die voor een beperkte periode operationele bijstand verlenen aan een verzoekende lidstaat, als die plots te maken krijgt met een hoog aantal migranten dat illegaal de buitengrenzen tracht te overschrijden.<sup>3</sup> De teams bestaan uit ambtenaren van verschillende lidstaten die tijdelijk worden uitgeleend aan Frontex voor een operatie op het grondgebied van een andere lidstaat. De verordening omschrijft de taken en bevoegdheden van de teamleden. Bij de uitvoering van hun taken dragen teamleden hun eigen uniform. Daarop dragen ze een blauwe armband met het insigne van de EU en van Frontex, zodat ze als lid van een ingezet team kunnen worden geïdentificeerd.

2 Art. 2 lid 1 Verordening 2007/2004.

3 Verordening 863/2007 van 11 juli 2007, *PbEG* 31 juli 2007, L/199. Met migranten wordt hier bedoeld op derdelanders: mensen die niet de nationaliteit hebben van een EU-lidstaat.

## Verhouding tussen Frontex en lidstaten

Nadat aanvankelijk de lidstaten een supranationaal Europees instituut van grenswachten voor ogen hadden, besloten ze in 2002 tot een agentschap dat de samenwerking, coördinatie en consistentie tussen de nationale grenswachten moest vergemakkelijken, echter zonder deze taken van de lidstaten over te nemen.<sup>4</sup> Het uitgangspunt is daarom nu dat Frontex een adviserende en assisterende taak heeft bij de grensbewaking van de ontvangende (bijna altijd ook de verzoevende) lidstaat, die zelf eindverantwoordelijk blijft voor de daadwerkelijke handelingen en beslissingen die worden genomen.<sup>5</sup> Ook bij de gezamenlijke grensinterventieteams ligt de eindverantwoordelijkheid bij de ontvangende lidstaat, zelfs als Frontex de operaties feitelijk initieert en coördineert. Het besluit om een interventieteam in te zetten en de inhoud van het operationele plan vergen de goedkeuring van zowel Frontex als de ontvangende staat. Is de operatie eenmaal van start, dan liggen het commando en de controle over de activiteiten van de grenswachten bij de ontvangende staat. De taken, bevoegdheden en aansprakelijkheden van de nationale grenswachten van andere lidstaten zijn uitgebreid vastgelegd.<sup>6</sup> In de kern is de positie van deze grenswachten gelijkgesteld met die van de ontvangende lidstaat. Ze worden geacht te zijn ingelijfd in de commandostructuur van deze lidstaat en dienen als zodanig te worden behandeld, ook wat betreft civiele en strafrechtelijke aansprakelijkheid. Het betekent ook dat ze het nationale recht van deze lidstaat moeten naleven en dat de beslissing om iemand de toegang te weigeren wordt genomen door de ontvangende lidstaat; de gedetacheerde grenswachten kunnen niet anders dan instructies hiertoe uitvoeren. Ook mogen ze wapens dragen en ten behoeve van hun taak of uit zelfverdediging geweld gebruiken, in aanwezigheid van collega's van de ontvangende lidstaat. Een geweldsinstructie vergt wel de instemming van zowel het herkomstland als het ontvangende land. Gedetacheerde functionarissen, inclusief uitgezon-

4 Zie de Mededeling van de Commissie 'Naar een geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de lidstaten van de EU', COM(2002)233 en Europese Raad 14 juni 2002, Raadsdocument 9834/1/02 Front 55 COMIX 392 REV, par. IV.

5 Zie considerans nr. 4 Verordening 2007/2004: 'De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de controle en de bewaking van de buitengrenzen. Het agentschap moet de toepassing van bestaande en toekomstige communautaire maatregelen in verband met het beheer van de buitengrenzen vergemakkelijken door de acties van de lidstaten ter uitvoering van deze maatregelen te ondersteunen.'

6 Zie art. 12 lid 6 Verordening 863/2007, dat art. 10 Verordening 2007/2004 wijzigt.

den militairen, genieten geen immuniteit als ze de strafwet overtreden.<sup>7</sup> Als de ontvangende lidstaat geen gebruik maakt van de mogelijkheid om hen te vervolgen, kan de zendende lidstaat bij thuiskomst van de functionaris daartoe zelf nog overgaan (Voetelink 2011). De regel dat de ontvangende lidstaat aansprakelijk is, geldt alleen tussen de lidstaten, maar niet voor een derde partij die een claim legt ten aanzien van een handeling van een gedetacheerde grenswacht. De zendende lidstaat gaat dus niet helemaal vrijuit als zijn ambtenaar in het ontvangende land een strafbaar feit begaat (Heijer 2012, par. 5.2.2.4).

### **Mensenrechten aan de grens**

De verdeling van verantwoordelijkheden, maar ook het werken met mensen in een kwetsbare positie en de mogelijke impact van de weigering van toegang tot Europees grondgebied vergen een nauwkeurige vastlegging en monitoring van naleving van de mensenrechten. In de verordening van 2007 is expliciet opgenomen dat het vluchtelingrechtelijk beginsel van niet-uitzetting naar een plaats waar iemand bedreigd wordt met vervolging (*non-refoulement*) onverminderd van toepassing is.<sup>8</sup> De verordening verwijst naar de Schengen Grenscode (SGC) van 2006, die het verbod op *refoulement* voorrang geeft op de plicht om de toegang te weigeren.<sup>9</sup> Sinds 2009 is Frontex juridisch gebonden aan het EU-Handvest van de Grondrechten, waarin ook enkele waarborgen voor vluchtelingen zijn opgenomen.<sup>10</sup>

De naleving van de mensenrechten door Frontex is verschillende malen ter discussie gesteld. In 2010 vormde Frontex met de operatie Poseidon een snel grensinterventieteam aan de Grieks-Turkse grens. Op een grensstrook van 12,5 kilometer patrouilleerden 175 grenswachten met behulp van warmtebeeldkijkers en speurhonden. Ze onderschepten migranten tijdens hun illegale oversteek en droegen

7 Art. 12 lid 6 Verordening 863/2007, art. 10quater.

8 Zie considerans nr. 22 Verordening 2007/2004 en art. 2 Verordening 863/2007. In considerans nr. 17 van deze verordening wordt tevens verwezen naar het Handvest van de Grondrechten.

9 Zie art. 10 Verordening 863/2007, en in de Schengen Grenscode (Verordening 562/2006) considerans nr. 20, art. 3 sub b en 13 lid 1.

10 Zie art. 18, het recht op asiel met inachtneming van het Vluchtelingenverdrag, en art. 19, het verbod van collectieve uitzetting en het verbod om iemand te verwijderen of uitzetten naar een staat waarin een ernstig risico bestaat dat hij aan de doodstraf, aan folteringen of aan andere onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen wordt onderworpen.



hen vervolgens bij de Griekse detentiecentra over aan de Griekse autoriteiten.<sup>11</sup>

In september 2011, vlak voor de totstandkoming van de gewijzigde verordening, was het de ngo Human Rights Watch die Frontex verweet door die overdracht medeschuldig te zijn aan het blootstellen van migranten aan de onmenselijke en vernederende detentieomstandigheden in Griekenland (Human Rights Watch 2011). Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) had begin van dat jaar geoordeeld dat de omstandigheden voor migranten in de Griekse detentiecentra in strijd waren met de mensenrechten.<sup>12</sup>

Frontex verklaarde in een reactie erg bezorgd te zijn over de situatie in Griekenland, maar benadrukte dat Griekenland zelf en niet Frontex hiervoor verantwoordelijk is. Frontex liet weten het EU-Handvest te respecteren, daarbij verwijzend naar de Fundamental Rights Strategy.<sup>13</sup>

De verordening die vlak na de publicatie van Human Rights Watch werd aangenomen, legt de naleving van de mensenrechten door Frontex explicieter vast. Het agentschap wordt daarin opgedragen een Grondrechtenstrategie op te stellen en toe te passen bij al zijn activiteiten.<sup>14</sup> Ook biedt de verordening Frontex meer mogelijkheden om te reageren op schendingen van mensenrechten, met als uiterste middel het opschorten of beëindigen van operationele acties in het geval van een ernstige schending van grondrechten.<sup>15</sup> Frontex dient bij trainingen aan grenswachten aandacht te besteden aan de grondrechten, toegang tot internationale bescherming en het recht van de zee.<sup>16</sup>

Verder regelde de verordening de instelling van twee toezichthouders: een onafhankelijke grondrechtenfunctionaris en een raadgevend forum waarin verschillende organisaties zijn afgevaardigd.<sup>17</sup> Dit raadgevend forum hielp Frontex bij het opstellen van een gedragscode om de grondrechten te waarborgen, met name ten aanzien van kwetsbare

11 Zie ook 'Frontex-missie Poseidon. Patrouilleren aan de achterdeur van Europa', *KMar-Magazine* 2010, afl. 12, p. 7-10.

12 EHRM 21 januari 2011, appl. nr. 30696/09, *JV* 2011/68 (MSS v. België en Griekenland).

13 Frontex Fundamental Rights Strategy. Vastgesteld door de Frontex Management Board op 31 maart 2011.

14 Art. 26bis lid 1.

15 Art. 3 lid 1bis.

16 Art. 5 sub a.

17 Art. 26bis lid 2 en 3. In het adviesforum hebben o.a. EASO, Fundamental Rights Agency (FRA), UNHCR en een aantal maatschappelijke organisaties zitting.

personen en asielzoekers.<sup>18</sup> Voor gezamenlijke terugkeeroperaties zou een afzonderlijke gedragscode worden opgesteld.<sup>19</sup>

Deze verbeteringen konden echter niet voorkomen dat nieuwe beschuldigingen aan het adres van Frontex werden geuit. In oktober 2013 rapporteerde de Duitse organisatie Pro Asyl uitgebreid over de operaties Poseidon Land and Sea, waarin volgens haar de mensenrechten systematisch werden geschonden. Griekse grenswachten zouden migranten vanaf hun territorium terugsleden naar Turks gebied, zonder enig onderzoek naar hun behoefte aan bescherming. De non-gouvernementele organisatie (ngo) Pro Asyl riep de uitvoerend directeur van Frontex daarom op om de operaties in Griekenland te beëindigen (Pro Asyl 2013). Amnesty International deed dezelfde aanbeveling en vermeldde in zijn rapport dat Frontex om opheldering had verzocht bij de Griekse autoriteiten, die enkele beschuldigingen ontkenden en andere in onderzoek hadden genomen. Een *joint follow-up team* zou deze onderzoeken monitoren. Amnesty bekritiseerde dat Frontex geen openheid gaf over zijn bevindingen naar organisaties die de mensenrechtenschendingen hadden gesignaleerd (Amnesty International 2014, p. 26-28).

Deze commentaren roepen ook steeds de vraag op wie politiek en juridisch verantwoordelijk is in geval van mensenrechtenschendingen tijdens (gezamenlijke) grensbewakingsoperaties: de lidstaat waarbij de grenswacht (tijdelijk) in dienst is, de lidstaat die de grenswacht heeft gedetacheerd of Frontex, als deze grenswacht het embleem van het agentschap draagt (Den Heijer 2012, par. 6.2)? In reactie op de kritiek van Amnesty liet Frontex weten dat de Griekse grenswachten die deelnamen aan de Poseidon-operaties geen embleem van Frontex droegen (Amnesty International 2014, p. 27). Dit maakt het voor mogelijke slachtoffers van mensenrechtenschendingen nog onduidelijker tot wie ze zich moeten wenden.

Met de advisering en zeker met de coördinatie heeft Frontex invloed op de handelingen van de uitvoerende ambtenaren, vaak meer dan de ontvangende staat zelf. Het is daarom zeer de vraag of Frontex altijd buiten schot kan blijven als het betrokken is bij acties die leiden tot mensenrechtenschendingen. De Europese Ombudsman vindt in elk geval van niet. Hij stelde een zelfstandig onderzoek in naar de wijze waarop Frontex het Handvest van de Grondrechten implementeert. In

<sup>18</sup> Art. 2bis.

<sup>19</sup> Art. 9 lid 1bis.

reactie op zijn vraag of er een klachtenprocedure is voor personen die geschaad worden door de activiteiten van Frontex, antwoordde het agentschap dat het slechts een coördinerende functie heeft en dat alleen de nationale autoriteiten activiteiten kunnen ontplooiën die klachten oproepen. De Ombudsman nam daar geen genoegen mee en riep Frontex op om een klachtenprocedure in te stellen voor individuen die menen dat hun grondrechten zijn geschonden door Frontex-operaties (Europese Ombudsman 2013). Het agentschap heeft hieraan geen gehoor gegeven. Naast tal van andere aanbevelingen riep de Ombudsman Frontex ook op om in de grondrechtenstrategie te verduidelijken wanneer het zich verantwoordelijk beschouwt voor schending van grondrechten tijdens operaties. Ook hierop bleef het stil. In oktober 2014 opende de Ombudsman een nieuw onderzoek, dit keer naar de toepassing van de waarborgen en de gedragscode bij Frontex-terugkeeroperaties (Europese Ombudsman 2014).

### **Mensenrechten op zee**

De kwetsbaarheid van migranten aan de grens is het meest pregnant als de grensbewaking zich afspeelt op zee. Juist daar opereren de grootste en kostbaarste gezamenlijke patrouilles. Geregeld zijn daar ook derde landen bij betrokken; zo werden tijdens de Hera-operaties bij de Canarische Eilanden grenswachten van Mauritanië en Senegal actief ingezet om onderschepte migranten te laten terugkeren (Carrera 2007). Door samenwerkingsovereenkomsten met derde landen mogen Frontex-operaties zich ook uitstrekken over de territoriale wateren van deze landen.<sup>20</sup>

Met gezamenlijke patrouilles in de internationale wateren en in die van derde landen komen de controles steeds verder van de fysieke EU-grenzen te liggen, waardoor migranten moeilijker het EU-territorium kunnen bereiken. Dit is vooral problematisch als zij de intentie hebben om een asielverzoek in te dienen in de EU. Als hun dat onmogelijk

<sup>20</sup> De basis van de bilaterale samenwerking met derde landen ligt meestal in een Memorandum of Understanding, dat geen parlementaire instemming behoeft. De bevoegdheid van Frontex om in derde landen te opereren baseert het waarschijnlijk op art. 12 SGC (dit noemt als doel van grenscontrole het voorkomen van ongeautoriseerde grensoverschrijding) en art. 14 Verordening 2007/2004 (dit noemt het doel van Frontex om de samenwerking tussen de lidstaten en derde landen te vergemakkelijken). Zie Rijpma 2010.

wordt gemaakt, lopen deze vluchtelingen het risico te worden teruggestuurd naar een oorlogsland of een onveilig transitland.

Dat onderschepping van migranten in deze wateren in overeenstemming gebeurt met de fundamentele rechten, is daarom van eminent belang. Het EHRM heeft hiervoor in 2012 met de zaak Hirsi Jamaa tegen Italië een belangrijke maatstaf aangelegd. In deze zaak klaagde een groep Somaliërs en Eritreeërs dat de Italiaanse kustwacht hen had onderschept in de internationale wateren en rechtstreeks had teruggebracht naar Libië, waar ze werden overgedragen aan de Libische autoriteiten.<sup>21</sup> Het Hof bepaalde dat de Italiaanse kustwacht 'effectieve controle' had over deze mensen en daarmee rechtsmacht over hen uitoefende. Om die reden diende het handelen van de Italiaanse ambtenaren in overeenstemming te zijn met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).<sup>22</sup> Italië had volgens het Hof zich eerst op basis van een individueel onderzoek ervan moeten verzekeren dat de migranten geen risico zouden lopen op een onmenselijke behandeling bij terugkeer in Libië. Het Hof nam daarbij in ogenschouw dat Italië kennis had van de systematische mensenrechtenschendingen in Libië.<sup>23</sup>

Zoals hierboven al beschreven, zijn andere lidstaten (Griekenland, Bulgarije, Spanje) ook na dit arrest nog geregeld beschuldigd van *push back*-acties. Deels betreffen deze beschuldigingen ook Frontex-operaties (Italian Council for Refugees 2014).

Bij de operaties op zee grijpen twee rechtsgebieden in elkaar: het recht van de zee (inclusief de plicht om mensen in nood op zee te zoeken en redden) en het vluchtelingenrecht. Op beide terreinen kunnen verschillen in toepassing en interpretaties tot geschillen of onduidelijkheden leiden. Bijvoorbeeld over de vraag welke lidstaat verantwoordelijk is voor de ontscheping van geredde migranten, wanneer er sprake is van een noodsituatie (zodat tot een reddingsactie moet worden overgegaan) of wanneer een derde land niet veilig genoeg is om een migrant direct naar terug te sturen. Om eenduidigheid te verkrijgen tijdens gezamenlijke operaties op zee hebben Raad en Parlement in

21 Het rechtstreeks terugsturen of overdragen van migranten zonder onderzoek naar hun veiligheid wordt een '*push back*'-actie genoemd.

22 Hier waren met name art. 3 en 13 EVRM en art. 4 Vierde Protocol bij het EVRM (verbod op collectieve uitzetting) in het geding.

23 EHRM (Grote kamer) 23 februari 2012, appl. nr. 27765/09, *JV* 2012/171 m.nt. M.Y.A. Zieck (Hirsi Jamaa e.a. v. Italië).

2014 een verordening aangenomen die exact ziet op deze situaties.<sup>24</sup> De verordening geeft definities van een noodsituatie waarbij het team moet overgaan tot een reddingsactie.<sup>25</sup> De verordening bevat verder bindende regels ten aanzien van onderschepte of geredde personen: wanneer zij naar welk land dienen te worden gebracht (inclusief de plicht voor ontscheping van de betreffende lidstaat), hoe hun veiligheid daarbij kan worden geborgd en hoe dient te worden omgegaan met een asielverzoek. Met deze regels geeft de Unie ook gedeeltelijk vorm aan de consequenties van het eerdergenoemde Hirsi-arrest. Wetenschappers en organisaties wijzen erop dat in enkele waarborgen die het EHRM benadrukte niet is voorzien, zoals het recht op beroep in de zin van artikel 13 EVRM als ter plekke op een asielverzoek wordt beslist. Dit geldt eveneens voor essentiële garanties tijdens een asielprocedure, zoals vertalers en juridische bijstand, waarvan de beschikbaarheid volgens de verordening in het operationeel plan moet worden geregeld.<sup>26</sup> Het is moeilijk voor te stellen dat migranten aan boord van een marineschip een zorgvuldige asielprocedure kunnen doorlopen, dus eigenlijk zouden migranten toch naar Europees grondgebied moeten worden gebracht als zij te kennen geven een asielverzoek te willen indienen.

De verordening biedt perspectief om bij incidenten vragen rondom aansprakelijkheid op te lossen. De standaarden van de VN-verdragen inzake het recht van de zee zijn nu feitelijk gecodificeerd in EU-wetgeving en de lidstaten kunnen deze niet meer verschillend interpreteren.<sup>27</sup> Ook Frontex zelf is nu gebonden aan het recht van de zee. Toch kent de verordening ernstige beperkingen, omdat ze alleen van toepassing is tijdens gezamenlijke Frontex-operaties en niet in de territoriale wateren of op het grondgebied van derde landen. Omdat Frontex echter gebonden is aan het EU-Handvest, dient het agentschap ook in het territorium van derde landen zich te onthouden van *push backs* van migranten. Als dat derde land niet veilig is voor migranten of

24 Verordening tot vaststelling van regels voor de bewaking van de zeebuitengrenzen in het kader van de operationele samenwerking gecoördineerd door Frontex, Verordening 656/2014 van 13 mei 2014, *PbEU* 27 juni 2014, L/189. Deze verordening vervangt Besluit 2010/252/EU van 26 april 2010, dat in 2012 is vernietigd door het Hof van Justitie, HvJ EU 5 september 2012, C-355/10 (Parlement v. Raad).

25 Zie art. 9 van de verordening.

26 Art. 4 van de verordening. Zie voor commentaar: Meijers Committee 2013, p. 2-3; Amnesty International e.a. 2013.

27 Het VN-zeerechtoverdrag van 1982 en het Internationaal Verdrag voor de veiligheid van mensenlevens op zee van 1974 (in werking getreden in 1980).

vluchtelingen, mag Frontex evenmin meewerken aan het belemmeren van hun vertrek uit dat land op weg naar bescherming in Europa.

### **Mare Nostrum**

Sinds het uitbreken van de oorlog in Libië in 2011 nam het geweld tegen migranten verder toe, en daarmee ook het aantal migranten dat de oversteek waagde naar Italië. Niet alle migranten die op zee in nood verkeerden, werden daarbij gered (zie ook Strik 2012, 2014). In oktober 2013 leidde de verdrinking van meer dan 300 mensen nabij Lampedusa tot internationale beroering. Italië besloot tot een grootscheepse militaire reddingsactie in de internationale wateren, genaamd Mare Nostrum, gericht op het onderscheppen en redden van migranten en het arresteren van mensensmokkelaars. In de periode dat deze reddingsoperatie actief was, van 18 oktober 2013 tot 1 november 2014, onderschepte Mare Nostrum 150.810 personen en bracht hen naar Italiaans grondgebied.<sup>28</sup> De Italiaanse actie leidde er ook toe dat de gezamenlijke Frontex-acties Hermes en Aeneas, die sinds 2011 op verzoek van Italië deels in hetzelfde gebied opereerden, aanzienlijk minder personen onderschepten en smokkelaars arresteerden.<sup>29</sup>

Sinds medio 2014 ijverde Italië bij de EU voor financiële en operationele overname van de activiteiten van Mare Nostrum door Frontex. Dit verzoek leverde terughoudende reacties op bij de andere lidstaten. Sommige lidstaten vroegen zich openlijk af of Mare Nostrum niet juist meer illegale migratie uitlokte. Volgens de Nederlandse regering zou de EU, door dicht bij de Libische kust te patrouilleren, het verkeerde signaal afgeven dat de illegale en gevaarlijke overtocht veilig(er) is geworden en zo mensensmokkelaars in de kaart spelen.<sup>30</sup> De Italiaanse regering heeft echter steeds benadrukt dat Mare Nostrum een antwoord was op het toenemend aantal overstekende migranten en verdrinkingen.

28 Mare Nostrum verving de op dat moment operationele Constant Vigilance, zie Carrera & Den Hertog 2015, p. 3-4.

29 Hermes onderschepte 64.647 mensen in 2013, maar slechts 28.953 mensen in 2014. Het arresteerde 204 smokkelaars in 2013, maar slechts 76 in 2014 (zie Carrera & Den Hertog 2015, p.7).

30 Zie o.a. antwoorden op Kamervragen over het bericht 'VN roepen op tot reddingsplan', 25 maart 2015, kenmerk 2015Z02749.

Onder de aanhoudende druk om toch actie te ondernemen, besloot de Raad om de Frontex-capaciteit in die regio uit te breiden. Op 1 november 2014 werd de operatie Triton gelanceerd, ter vervanging van de Hermes- en Aeneas-operaties. Aangezien Triton een derde van de capaciteit van Mare Nostrum had en slechts tot 30 mijl uit de Italiaanse kust zou patrouilleren, werd Triton niet beschouwd als vervanger of opvolger van Mare Nostrum (Carrera & Den Hertog 2015, p. 7-10). Het belangrijkste verschil zat hem echter in het mandaat: waar Frontex lidstaten ondersteunt bij de grensbewaking, was Mare Nostrum een humanitaire reddingsoperatie, uitgerust met schepen en personeel gericht op hulpverlening aan grote groepen mensen. Kritiek op dit verschillende karakter wuifden Frontex en de lidstaten weg met het argument dat Frontex zich uiteraard ook houdt aan de plicht om mensen in nood te redden. Maar omdat de meeste boten in de problemen komen bij de Libische kust of in de internationale wateren, voorspelden velen dat Triton meestal te laat ter plekke zou zijn om alle levens te redden.<sup>31</sup>

De voorspellingen kwamen uit: eind april 2015 waren in dat jaar al bijna 1.800 migranten omgekomen in de Middellandse Zee. De dood van 700 migranten in die maand als gevolg van een gekapseisde boot bracht de EU-regeringsleiders er alsnog toe om de Triton-operatie op te schalen tot de capaciteit van de voormalige Mare Nostrum-operatie. Het mandaat zou ongewijzigd blijven (de EU hechtte eraan dat grensbewaking vooropstaat), maar volgens de Europese Raad zou het besluit tot opschaling de zoek- en reddingsmogelijkheden toch vergroten.<sup>32</sup> Verder zou de EU de VN om een mandaat verzoeken om met militaire middelen de mensensmokkel aan te pakken in Libië. Uit de verklaring van de Raad is tevens op te maken dat ook Frontex in Libië zelf wordt ingezet bij deze acties. Hoewel deze plannen gericht zijn op het afweren van de komst van migranten en vluchtelingen naar Europa, valt niet te vermijden dat de EU met haar aanwezigheid in Libië meer en meer verantwoordelijk wordt voor de veiligheid van de vluchtelingen ter plekke.

31 Zie bijv. de persverklaring van Amnesty International, 'JHA Council: Operation Triton cannot replace Operation Mare Nostrum', van 14 oktober 2014, [www.amnesty.nl](http://www.amnesty.nl).

32 Bijzondere vergadering van de Europese Raad, 23 April 2015 – Verklaring, [www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/).

## Conclusie

In zijn elfjarige bestaan zijn de omvang en betekenis van Frontex exponentieel gegroeid. Ondanks de uitbreiding van taken en bevoegdheden blijft het adagium dat Frontex slechts assisteert en geen eigen verantwoordelijkheid draagt, ongewijzigd. Het is de vraag of dit uitgangspunt nog houdbaar is. Ook de uitvoering van taken zoals advisering, coördinatie en feitelijke bijstand kan immers gevaarzetting of zelfs mensenrechtenschendingen tot gevolg hebben. Tegelijkertijd mogen *responsibility shifting* tussen de betrokken actoren en de kritiek op Frontex niet de andere kant uit werken, in die zin dat lidstaten zich verschuilen achter Frontex en zelf vrijuit gaan bij handelingen die de grondrechten raken.

Verhaal kunnen halen als individu omdat je rechten zijn geschonden, is essentieel in een rechtsstaat en versterkt ook het lerend vermogen van de betreffende organisatie. Het kunnen aanspreken van Frontex is daarom van groot belang. Het zou ook betekenen dat er vaker een beroep kan worden gedaan op het Handvest van de Grondrechten. Lidstaten die in de internationale wateren opereren, kunnen onder bepaalde voorwaarden worden aangesproken op hun verplichtingen van het EVRM, maar niet op die van het Unierecht. Dat is anders voor Frontex, dat als EU-agentschap altijd, ongeacht de plaats van handeling, naast de internationale verplichtingen ook het Handvest dient te respecteren.

De verplichtingen van het Handvest gelden immers onverminderd als Frontex in derde landen opereert. Als fundamentele rechten en grensbewaking botsen, zal de prioriteit bij de fundamentele rechten moeten liggen. Om te voorkomen dat Frontex medeverantwoordelijk wordt voor schending van de fundamentele rechten, zou het alleen moeten samenwerken met derde landen die deze rechten zelf waarborgen. Deze garantie ontbreekt momenteel; in Libië bijvoorbeeld is dit evident het geval. Het opereren in deze landen kan als ultieme consequentie hebben dat Frontex vluchtelingen een veilige route naar de EU zal moeten bieden als het geen veiligheid ter plekke kan garanderen. Met het verleggen van de grensbewaking schuiven de grenzen aan het mandaat van Frontex vanzelf mee.



## Literatuur

### **Amnesty International 2014**

Amnesty International, *Greece: Frontier of hope and fear. Migrants and refugees pushed back at Europe's border*, Londen 2014.

### **Amnesty International e.a. 2013**

Amnesty International, International Commission of Jurists and the European Council on Refugees and Exiles, *Joint briefing on the European Commission Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by Frontex*, 6 september 2013.

### **Carrera 2007**

S. Carrera, *The EU border management strategy. Frontex and the challenges of irregular immigration in the Canary Islands*, CEPS Working Document no. 261, Brussel 2007.

### **Carrera & Den Hertog 2015**

S. Carrera & L. den Hertog, *Whose Mare? Rule of law challenges in the field of European border surveillance in the Mediterranean*, CEPS Paper no. 79, Brussel 2015.

### **Europese Ombudsman 2013**

Europese Ombudsman, *Draft recommendation of the European Ombudsman in his own-initiative inquiry OI/5/2012/BEH-MHZ concerning the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (Frontex)*, 12 november 2013.

### **Europese Ombudsman 2014**

Europese Ombudsman, *Fundamental rights and forced returns of migrants: Ombudsman opens investigation*, Press Release no. 20, 22 oktober 2014.

### **Den Heijer 2012**

M. den Heijer, *Europe and extra-territorial asylum*, Oxford: Hart Publishing 2012.

### **Human Rights Watch 2011**

Human Rights Watch, *The EU's dirty hands. Frontex involvement in ill-treatment of migrant detainees in Greece*, september 2011.

### **Italian Council for Refugees 2014**

Italian Council for Refugees, *Access to protection: Bridges not walls*, Rome 2014.

**Meijers Committee 2013**

Meijers Committee, *Note on the Proposal for a Regulation establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by Frontex*, Utrecht 25 mei 2013.

**Pro Asyl 2013**

Pro Asyl, *Pushed back, systematic human rights violations against refugees in the Aegean sea and at the Greek-Turkish land border*, Frankfurt 2013.

**Rijpma 2010**

J.J. Rijpma, *Frontex: Successful blame shifting of the member states?*, ARI Paper no. 69/2010, Madrid 2010.

**Strik 2012**

T. Strik, *Lives lost in the Mediterranean Sea: Who's responsible*, Parliamentary Assembly Council of Europe, Document no. 12617, Resolution no. 1872, 29 maart 2012.

**Strik 2014**

T. Strik, *The 'left-to-die' boat: Actions and reactions*, Parliamentary Assembly Council of Europe, Document no. 13532, Resolution no. 1999, 9 juni 2014.

**Voetelink 2011**

J. Voetelink, 'Frontex, grenzen aan Status of Forces?', *Militair Rechtelijk Tijdschrift* 2011, p. 144-152.

# De dynamiek van een migratiereis van Afrika naar Europa

*J. Schapendonk\**

Nadat in de eerste vier maanden van 2015 een geschat aantal van 1.750 migranten verdronken is in de Middellandse Zee, zijn de EU-landen met spoed bijeengekomen om een gezamenlijk actieplan te ontwikkelen tegen de aanhoudende ongewenste migratie uit delen van Azië en Afrika. Het tienpuntenplan dat het resultaat was van het spoedberaad illustreert dat de Europese Unie (EU) irreguliere migratie vooral ziet als een gezamenlijk veiligheidsprobleem. Om Europa te 'beschermen' tegen onwelkome migranten wordt meer geld vrijgemaakt voor grensbewakingsoperaties van Frontex (Triton en Poseidon), worden militaire middelen niet geschuwd om smokkelnetwerken te ontregelen en wordt zowel op Europees niveau (tussen politie, justitie en Frontex) als op intercontinentaal niveau (tussen EU en respectievelijk Libië en Niger) ingezet op betere institutionele samenwerking om potentiële kandidaten voor de oversteek een halt toe te roepen. Het is tekenend dat een verdeling van asielzoekers over de lidstaten – ook een element van het tienpuntenplan – als meest controversieel werd gezien, en later 'on hold' werd gezet door de ministers van Justitie. Een verdere *securisation of migration* (Nyberg-Sørensen 2012; Andersson 2014) lijkt het voornaamste Europese antwoord op de recente drama's op de Middellandse Zee.

Zoals meerdere migratiedeskundigen onderstrepen, zal een steeds restrictiever migratiebeleid eerder de smokkelmarkt een impuls geven dan dat het een gepaste oplossing biedt voor de gevaarlijke migratierizen. Immers, hoe moeilijker het is voor een migrant om een grens over te steken, des te eerder zal hij of zij nadenken over welke assistentie nodig is om een gewenste bestemming te bereiken. Zo stelt Hein de Haas dat smokkel onterecht als oorzaak van migratie wordt gezien, daar het juist een reactie is op restrictief migratiebeleid (De Haas 2015). Ook is de kans groot dat een verdere *securisation of migration*

\* Dr. Joris Schapendonk is verbonden aan de Faculteit Geografie, Planologie en Milieu van de Radboud Universiteit te Nijmegen.

een van de belangrijkste uitgangspunten van het hedendaagse beleid – het ontrafelen van een *mixed flow* door de ‘echte vluchteling’ te onderscheiden van ‘de gelukzoeker’ – verder zal problematiseren. Omdat andere kanalen ontbreken om Europa veilig te bereiken zijn Syrische en Eritrese vluchtelingen gedwongen zich te gedragen als irreguliere migranten door ongezien en ongevraagd de Europese grens over te steken. Tegelijkertijd zullen migranten met overwegend economische motieven uit bijvoorbeeld Nigeria of Gambia zich blijven melden in asielprocedures omdat dit een van de weinige kanalen is om uiteindelijk legaal in Europa te verblijven. Kortom, als er niet nagedacht wordt over het openstellen van meer reguliere migratiekanalen, dan zal het voorgestelde Europese beleid ineffectief zijn, zo stellen verschillende migratiedeskundigen.<sup>1</sup>

Het is bij deze beleidsdiscussies belangrijk in te zien dat de migrant of vluchteling in het huidige publieke discours niet alleen wordt afgeschilderd als onwelkome indringer, maar doorgaans ook als een passief slachtoffer van transnationale smokkelnetwerken die de migrant volledig in hun macht hebben. Dit beeld is om ten minste drie redenen misleidend. Allereerst geeft het een eenzijdig beeld over de relaties tussen reisagenten en migranten. De organisatiestructuur en verhoudingen tussen actoren verschillen sterk. De migrant heeft in veel gevallen wel degelijk zeggenschap over de richting van de reis, en de wijze waarop de bestemming bereikt wordt (Van Liempt 2007; Khosravi 2011). De smokkelaar die gewapend een migrant een bootje op jaagt, is er slechts één uit een breed pallet aan migratiediensten. Ten tweede heeft een dergelijke invulling weinig oog voor de niet-commerciële relaties die migratie mogelijk maken: deze variëren van familie- en etnische relaties tot onbekenden die een helpende hand bieden (Schapendonk 2014). Ten slotte is het beeld van de georganiseerde mensensmokkel en de migrant als zijn slachtoffer veelal gebaseerd op slechts een gedeelte van de reis die migranten afleggen – namelijk de oversteek met de boot van bijvoorbeeld de Noord-Afrikaanse kust naar Italië of Malta. De migrant die door de woestijn reist, maakt in veel gevallen gebruik van lokaal of regionaal opererende netwerken (inclusief reguliere busmaatschappijen) en moet doorgaans zelf de verschillende passages aan elkaar verbinden. Maar belangrijker nog dan deze

1 Zie bijv. de mediaoptredens van Alexander Betts (2015), Leo Lucassen (geciteerd in Van Raaij 2015), Thomas Spijkerboer (2015), Henk van Houtum (2015), Hein de Haas (2015), Marieke van Houte & Leonhard den Hertog (2015) en François Crépeau (2015).

inhoudelijke nuancering is het feit dat de fixatie op de organisatie van de reis het zicht beneemt op de leefwereld van migranten. Met andere woorden, het idee is dat als we de *wijze* van reizen tegengaan, ook de *wil* en *reden* om te reizen onder potentiële migranten verdwijnen. Dit valt te betwijfelen.

Dit artikel zoomt in op slechts één migratietraject om de dynamiek van de reis te illustreren vanuit de ogen van de migrant. Echter, door het in detail volgen van zijn migratiereis stuiten we ook op de verhalen van medereizigers en kunnen we de verwachte en onverwachte uitkomsten van de ontmoeting tussen Afrikaanse aspiraties en Europese grenzen bediscussiëren (zie ook Schapendonk & Steel 2014). Alvorens deze reis in detail te beschrijven, ga ik eerst dieper in op de vraag hoe migratieaspiraties ontstaan in West-Afrika.

### **‘Destination Europe’**

Mijn onderzoek naar de trajecten van West-Afrikanen die op weg zijn naar Europa sluit aan bij een heel veld van kwalitatief onderzoek naar West-Afrikaanse leefwerelden aangaande internationale mobiliteit (zie bijv. Brachet 2005; Alpes 2011; Süter 2012; Lucht 2012; Andersson 2014). Waar ik voorheen (2007-2011) met name aandacht had voor Afrikaanse migratie naar, en door, de zogenoemde transitruimtes (Marokko en Turkije), richt ik me in mijn huidige onderzoek (2015-2018) op de intra-EU-mobiliteit van dezelfde groep migranten –, met een focus op migranten uit Senegal/Gambia en Nigeria.<sup>2</sup>

De verklaring van deze migratie ligt naar mijn indruk op het snijvlak van enerzijds structurele politiek-economische instabiliteit (zie bijv. Black e.a. 2004) en anderzijds alledaagse globaliseringsprocessen. Met betrekking tot het laatste zegt de Afrika-expert James Ferguson (2006) dat de crux vooral zit in het feit dat de jonge bevolking van Afrika in haar alledaagse bestaan wordt geconfronteerd met mondiale interacties, maar tegelijkertijd voelt de bevolking dat ze niet volwaardig deelneemt aan dezelfde mondiale samenleving. Het gebrek aan mogelijkheden om te migreren levert frustraties op (Carling 2002) – wat een verklaring kan bieden voor de vraag waarom jonge Afrikanen het pad van irreguliere migratie kiezen.

<sup>2</sup> Dit project getiteld ‘Fortress Europe as a mobile space?’ wordt met een VENI-beurs gefinancierd door NWO.

Het land Gambia is een illustratief voorbeeld voor het samenkomen van beide verklarende elementen. Het West-Afrikaanse land wordt niet zozeer geteisterd door gewelddadige conflicten, maar de bevolking gaat al wel meer dan twintig jaar gebukt onder het strenge bewind van president Jammeh. Enkele respondenten noemden hem 'the next Ghadaffi of Africa'. Ondanks dit regime is Gambia in West-Europa vooral bekend als toeristenoord. Het dagelijkse contact met Europa,<sup>3</sup> in combinatie met het onderdrukkende politieke bewind, is voor veel jongeren de reden om op weg te gaan naar 'Destination Europe'. Deze combinatie van politieke en sociaaleconomische factoren wordt in de literatuur aangeduid als *mixed migration* – een term die aangeeft dat het dichotome onderscheid tussen economische migrant versus politiek vluchteling in de praktijk vaak moeilijk te maken valt (Castles 2007; Papadopoulou 2005).

### **Yayha's weg naar Europa**

Op een regenachtige dag in april (2014) ontmoet ik Yayha op een treinstation in de Italiaanse regio Liguria. Hij is een lange man, begin 30, en afkomstig uit Gambia. Hij omhelst me als een vriend – dit is niet geheel verwonderlijk omdat Yayha's oudere broer daadwerkelijk een goede bekende van mij is. Met zijn vertrek wilde Yayha in de voetsporen treden van zijn grote broer, die al enkele jaren met de juiste papieren in Europa verblijft. Hoewel in migratietheorieën vaak wordt gesteld dat familieleden in een bestemmingsland van invloed zijn op migratiebeslissingen, was Yayha's reis door de Sahara geheimgehouden voor zijn broer. Diens hulp werd pas ingeschakeld nadat Yayha Senegal, Mali en een groot deel van Niger had doorkruist. Bij een laatste *checkpoint*, net voor Agadez, hebben Nigerese autoriteiten het laatste geld van Yayha buit gemaakt door middel van dubieuze *transit taxes*. Dit impliceert dat naast de genoemde smokkelaars ook de autoriteiten deel uitmaken van de *migration industry* (Andersson 2014). Zoals twee vrienden van Yayha mij vertelden: 'They are making money from us. The drivers and the police officers, and the soldiers ... They are all the same mafia!' Het samensmelten van corrupte autoriteiten

3 Toerisme is slechts een van de factoren die deze connectiviteit bewerkstelligt. Andere belangrijke factoren zijn bijv. sociale media, consumptiegoederen en transnationale relaties met migranten die gevestigd zijn in de EU.

en mensensmokkelaars is ook een bekend fenomeen op de route vanuit Oost-Afrika naar Libië (Triulzi & McKenzie 2013). Platzak in Agadez besluit Yayha zijn broer in te schakelen. Onaangenaam verrast met Yayha's gevaarlijke reis reageerde zijn broer uitermate kribbig op het verzoek om financiële hulp en hij weigerde in eerste instantie zijn medewerking. Pas na een paar weken kreeg Yayha van zijn broer alsnog een bedrag van enkele honderden euro's toegestuurd via Western Union. Maar zijn broer wist ook dat dit bedrag niet genoeg zou zijn voor een overtocht naar Europa. Hij vreesde dat Yayha in Libië opnieuw in de problemen zou komen. Om deze reden kocht hij een tweedehands Mercedes, en verscheepte deze na de nodige administratieve handelingen naar Banjul (de hoofdstad van Gambia). Hij 'verkochte' deze auto aan een Gambiaanse vrouw van wie bekend was dat haar man in Tripoli werkte als *connection man* – een tussenpersoon die migranten probeert te verzamelen voor een bootreis. Deze in Europa gekochte auto fungeerde als betaalmiddel voor Yayha's latere overtocht naar Italië.

### 'Crossing the river'

Op een ochtend werd Yayha met ongeveer honderd andere migranten verzameld en naar de kust buiten Tripoli gebracht. Daar moest hij enkele uren wachten voordat hun boot arriveerde. Het bleek een opblaasboot, steevast *viber boat* genoemd door mijn respondenten. Deze boot diende nog te worden opgeblazen door de potentiële passagiers en nog naar de vertrekplaats te worden gebracht. Om ongeveer elf uur 's avonds waren alle voorbereidingen getroffen, en werden de reizigers in verschillende boten gedirigeerd. Er pasten zo'n dertig migranten in één *viber boat*. De passagiers in Yayha's boot waren allemaal West-Afrikaanse mannen, inclusief de kapitein. Zoals Hans Lucht (2012) beschrijft, wordt voor de oversteek vaak gebruik gemaakt van West-Afrikaanse migranten die enige ervaring hebben in het besturen van boten op open zee, zoals vissers. Dit werpt een bijzonder licht op het Europese idee boten te kunnen enteren om migratie tegen te gaan. Op dergelijke boten zullen weinig sporen te vinden zijn van Libische reisagenten, zoals een van mijn respondenten zei: 'We never see Libyans inside the boat to come over. They are not visible!' Tijdens

een in mei 2015 gehouden seminar<sup>4</sup> gaf een vertegenwoordiger van Frontex dan ook aan dat deze beoogde maatregel alleen kon gelden voor grotere vracht- en containerschepen.

Op een Italiaans strand liet Yayha mij meerdere foto's zien van *viber boats* en wees hij mij de exacte plek aan waar hij zat (dicht bij de rand, en redelijk voor in de punt). Op die plek heeft hij ongekende doodsangsten uitgestaan, die hij nu met een knikkend hoofd en een brede glimlach lijkt weg te wuiven. Na een volle nacht en een volle dag op zee verloor de boot de juiste koers. Gelukkig kwamen zij een commercieel schip uit Malta tegen. De bemanning voorzag de migranten van wat water en gaf de juiste koers door aan de migrant/kapitein en zijn assistent die het kompas bediende. Waarschijnlijk is het dezelfde bemanning die de Italiaanse autoriteiten heeft gewaarschuwd, want ongeveer vier uur later verscheen de Italiaanse kustwacht. De *river crossing* – zoals meerdere migranten de overtocht noemden – was voltooid. De bootpassagiers werden naar Lampedusa gebracht, van waaruit ze na enkele dagen naar respectievelijk Rome en een plek iets buiten Napels werden gestuurd. Daar verbleven de migranten ongeveer zes maanden voordat ze verspreid werden over meerdere locaties in het land.

### **'Paper lottery'**

De boottocht en de collectieve transfer van Lampedusa naar Napoli creëren een gezamenlijke ervaring die voor de migranten voor de nodige sociale verbinding zorgt. Soms worden vriendschappen gesloten tijdens de boottocht, in andere gevallen blijft men elkaar ondersteunen tijdens het verblijf in een van de centra die voor migranten zijn opgezet. Zo werd Yayha tijdens mijn bezoeken in april 2014 en mei 2015 telkens vergezeld door twee vrienden 'from the same boat', die ik ook steeds beter leerde kennen. Onderling worden de trajecten van comigranten nauwlettend in de gaten gehouden. Via Yayha en zijn vrienden kwam ik in contact met twee andere medepassagiers. Een van hen was naar Milaan gestuurd, de ander kon in Napels blijven. Laatstgenoemde locatie was verreweg het meest populair onder mijn

4 Dit seminar vond plaats op 27 mei 2015 in Utrecht en was georganiseerd door het Centre for Information and Research on Organised Crime (CIROC).



respondenten, omdat Napels bekendstaat als een *raba raba place*, een plaats waar je snel toegang vindt tot de informele economie.

In het algemeen hebben deze vijf jongens die met dezelfde boot aankwamen een vergelijkbare achtergrond qua motivatie, sociaaleconomische achtergrond en leeftijd (tussen 20 en 33 jaar). Vier van deze vrienden komen uit Gambia, een van hen komt uit buurland Senegal. Geen van hen heeft het land verlaten vanwege een voortdurend gewelddadig conflict, maar alle vijf beschreven ze de beperkte mogelijkheden in hun regio. Ondanks deze gelijkenissen zijn de verblijfsprocedures en perspectieven zeer uiteen gaan lopen tussen september 2013 en juni 2015. Yayha heeft een eenjarige hernieuwbare verblijfsvergunning gekregen op humanitaire gronden. Dit heeft hem onder zijn vrienden in het migratiecentrum de bijnaam *Tycoon* opgeleverd. Dit is een titel die normaal gesproken voorbehouden is voor migranten met een langdurig legaal verblijf in Italië, die hiermee in staat zijn andere migranten in huis te nemen (zie ook Lucht 2012). Of zijn verblijfsvergunning wordt verlengd, is afwachten. Het is bekend dat veel migranten in Italië schipperen tussen kortstondige verblijfsstatussen en periodes van ongedocumenteerdheid (Schuster 2005).

In tegenstelling tot Yayha zijn de aanvragen van zijn twee Gambiaanse vrienden die in hetzelfde centrum verblijven, geweigerd door de Italiaanse autoriteiten. Zij zijn in beroep gegaan en hopen dat de uitspraak over hun tweede aanvraag binnenkort komt. Op basis daarvan worden nieuwe plannen gemaakt, zoals de 21-jarige Omar aangaf:

'Ik verwacht het besluit van de commissie erg snel. Dan zal ik beslissen wat ik zal doen. Als ze mij een document geven, dan zal ik blijven om te wachten tot een "stable paper" [verblijfsdocument geldig voor langere tijd; JS]. Als ik een negatief krijg, dan heb ik drie opties. Ik teken om terug te gaan naar mijn land, ik teken om hier in Italië te blijven [als ongedocumenteerde migrant; JS] of ik teken dat ik naar een ander Europees land ga. In dat geval zal ik naar een ander Europees land gaan.'

Waar Omar nog moet afwachten of hij überhaupt uitzicht heeft op een legaal verblijf in Italië, is er voor de enige Senegalees binnen dit sociale netwerk meer duidelijkheid. Hij heeft vanuit Napels namelijk direct een vluchtelingenstatus gekregen die gekoppeld is aan een vijfjarige verblijfsvergunning. Zijn leven lijkt, zoals hijzelf aangaf, zich voor de lange termijn in Zuid-Italië af te spelen.

Saihou, de vijfde jongen uit dezelfde boot die ik heb geïnterviewd, heeft nog een ander pad bewandeld. Hij is vanuit Napels naar Milaan overgeplaatst. Maar na een negatief besluit van de commissie is hij naar Zwitserland gegaan om daar zijn geluk te beproeven. In de asielprocedure werd hij echter als Dublin-casus bestempeld. In plaats van deze terugkeerprocedure in te gaan, ging hij voor een aantal maanden *underground* in Zwitserland door bij zijn toenmalige Zwitserse vriendin te verblijven. Bij een reguliere controle op straat liep hij echter tegen de lamp en werd twee weken in detentie gezet. Van daaruit werd hij teruggebracht naar Italiaans grondgebied en besloot hij bezwaar te maken tegen zijn eerder afgewezen asielaanvraag. Hoewel zijn beroep niet kansloos is, is hij vastbesloten niet passief af te wachten wat het resultaat zal zijn. Want, zoals hij aangaf, je kunt nooit vertrouwen op een goede afloop – de asielprocedure is wat dat betreft net een loterij. Hoewel zijn Italiaanse procedure nog loopt, heeft Saihou begin juni 2015 het Italiaanse grondgebied met een personenauto verlaten.

## **Conclusie**

Yayha is op zijn reis door de Sahara reeds vele grenzen tegengekomen. Enkele migranten deelden in dit kader hun ervaring in detentiecentra in Libië – een grensmaatregel die in het verleden mede door Europees geld is gefinancierd. Meerdere stemmen geven aan dat de toekomst van het Europese migratiebeleid ligt in het verder externaliseren van de Europese grens, wat neerkomt op opvang van vluchtelingen in de ‘eigen’ regio, en het verder ontmoedigen van diegenen die op reis zijn door goede samenwerkingsverbanden aan te gaan in zogenaamde transitlanden. Het is waarschijnlijk dat Yayha’s opvolgers alleen nog maar meer begrenzungen tegenkomen in de nabije toekomst. Naast deze externalisering van het Europese migratiebeleid hebben we de werking (en niet-werking) van de interne Europese grenzen gezien toen Saihou eerst als Dublin-case werd bestempeld, maar niet werd uitgezet. Later gebeurde dit wel op basis van een onverwachte controle op straat. De migratiereis wordt in dat geval begrensd door het beheer van datasets (vingerafdrukken in het Eurodac-systeem) en het intern surveilleren van mobiliteit (Rumford 2006; Broeders 2007). Tegenover deze wereld van meer grenzen staan de ‘grenzeloze’ dynamiek van globaliseringsprocessen en de fluïde organisatie van migra-

tiereizen. De auto die door Yayha's broer verscheept werd van Europa naar Gambia om Yayha's reis in Libië een vervolg te geven, is daarbij niet alleen een empirisch detail – het is een symbool dat de mobiliteit van personen tussen Afrika en Europa sterk verweven is met de grensoverschrijdende mobiliteit van kapitaal, informatie en goederen tussen dezelfde continenten. In deze transnationale realiteit trachten jonge Kameroeners (Alpes 2011), Nigerianen (Süter 2012), Ghanezen (Lucht 2012) en Senegalezen (De Clerck 2015) hun dromen te verwezenlijken. Het is daarbij een misvatting dat Afrikaanse migranten blind zijn voor de risico's die met migratie gepaard gaan (Alpes & Nyberg-Sørensen 2015). Sommige van mijn respondenten zijn zelf getuige geweest van het overlijden van hun medereizigers. Via de wegen van globalisering krijgen zij echter allerlei succesverhalen te zien en te horen die opwegen tegen de mogelijke ontberingen op hun route. Verhalen over tragische ongevallen worden dan al snel vertaald in een extra motivatie om iets van je leven te maken (Andersson 2014). Een nieuwe Frontex-operatie en een nieuwe informatiecampagne zullen deze werkelijkheid naar alle waarschijnlijkheid niet veranderen. Minister Ploumen heeft het recentelijk over een andere boeg gegooid met haar brief in *de Volkskrant* (26 mei 2015),<sup>5</sup> waarin ze terecht schreef dat deze migratie niet alleen door wanhoop wordt voortgedreven, maar eerder door lef en ambitie. Tevens deel ik haar inzicht dat er meer moet worden gedaan dan het 'onklaar maken van bootjes', en dat 'perspectief bieden' aan potentiële migranten een goed uitgangspunt is. De hamvraag is dan natuurlijk hoe dat perspectief bieden eruit moet zien ten tijde van globalisering. Wordt er louter ingespeeld op Europese belangen met het 'daar houden' van potentiële migranten, zoals Ploumen beoogt met het perspectief bieden 'in eigen land' door middel van ontwikkelingsinitiatieven? Of wordt de leefwereld van de Afrikanen ook meegenomen door na te denken over de vraag hoe deze mobiliteit kan worden gereguleerd? De geforceerde en paternalistische boodschap dat een jonge Gambiaan op zijn plek dient te blijven, terwijl hij zijn Europese spiegelbeeld de wereld ziet bereizen, zal hem waarschijnlijk niet overtuigen om de migratiedroom te laten varen.

5 'Kabinet geeft 50 miljoen aan Afrika om migratie te stoppen', *de Volkskrant* 26 mei 2015, [www.volkskrant.nl/binnenland/kabinet-geeft-50-miljoen-aan-afrika-om-migratie-te-stoppen~a4039890/](http://www.volkskrant.nl/binnenland/kabinet-geeft-50-miljoen-aan-afrika-om-migratie-te-stoppen~a4039890/).

## Literatuur

### **Alpes 2011**

M.J. Alpes, *Bushfalling. How young Cameroonians dare to migrate*, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2011.

### **Alpes & Nyberg-Sørensen 2015**

M.J. Alpes & N. Nyberg-Sørensen, *Migration risks campaigns are based on wrong assumptions* (DIIS Policy Brief), Danish Institute For International Studies, mei 2015.

### **Andersson 2014**

R. Andersson, *Illegality, Inc. Clandestine migration and the business of bordering Europe*, Oakland: University of California Press 2014.

### **Betts 2015**

A. Betts, 'Why Europe's response to the Mediterranean crisis is disappointing', *BBC World News* 22 april 2015. Te raadplegen op: [www.rsc.ox.ac.uk/news/alexander-betts-talks-to-the-bbc-about-the-eu2019s-2018disappointing2019-response-to-the-mediterranean-crisis?utm\\_source=twitterfeed&utm\\_medium=twitter](http://www.rsc.ox.ac.uk/news/alexander-betts-talks-to-the-bbc-about-the-eu2019s-2018disappointing2019-response-to-the-mediterranean-crisis?utm_source=twitterfeed&utm_medium=twitter).

### **Black e.a. 2004**

R. Black, S. Ammassari, S. Mouillesseaux & R. Rajkotia, *Migration and pro-poor policy in West Africa* (Working Paper C8), Sussex Centre for Migration Research, november 2004. Te raadplegen op: [www.migrationdrc.org/publications/working\\_papers/WP-C8.pdf](http://www.migrationdrc.org/publications/working_papers/WP-C8.pdf).

### **Brachet 2005**

J. Brachet, 'Constructions of territoriality in the Sahara. The transformation of spaces of transit', *Vienna Journal of African Studies* (5) 2005, p. 239-253.

### **Broeders 2007**

D. Broeders, 'The new digital borders of Europe. EU databases and the surveillance of irregular migrants', *International Sociology* (22) 2007, afl. 1, p. 71-92.

### **Carling 2002**

J. Carling, 'Migration in the age of involuntary immobility: Theoretical reflections and Cape Verdean experiences', *Journal of Ethnic and Migration Studies* (28) 2002, afl. 1, p. 5-42.

### **Castles 2007**

S. Castles, 'The migration-asylum nexus and regional approaches', in: S. Kneebone & F. Rawlings-Sanaei (red.), *New regionalism and asylum seekers. Challenges ahead*, Londen: Berghahn Books 2007, p. 25-42.

**De Clerck 2015**

H.M.L. De Clerck, 'Europe is no longer the only "El Dorado" for sub-Saharan Africans: The case of contemporary Senegalese migration to Turkey', *Migration and Development*, 2015, DOI: 10.1080/21632324.2015.1022086.

**Crépeau 2015**

F. Crépeau, 'Europe should make "mobility" central in migration policy, UN rights expert says', *UN News Centre* 16 juni 2015. Te raadplegen op: [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51163&utm\\_content=bufferc2710&utm\\_medium=social&utm\\_source=facebook.com&utm\\_campaign=buffer#](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51163&utm_content=bufferc2710&utm_medium=social&utm_source=facebook.com&utm_campaign=buffer#). VYHFsntmko.

**Ferguson 2006**

J. Ferguson, *Global shadows. Africa in the neoliberal world order*, Durham: Duke World Press 2006.

**De Haas 2015**

H. de Haas, 'Laat migratie de vrije loop', *NRC Handelsblad* 16 mei 2015.

**Van Houte & Den Hertog 2015**

M. van Houte & L. den Hertog, 'Maak het makkelijker voor migranten om hier te komen', *de Volkskrant* 29 mei 2015. Te raadplegen op: [www.volkskrant.nl/opinie/maak-het-makkelijker-voor-migranten-om-hier-te-komen-a4042236/](http://www.volkskrant.nl/opinie/maak-het-makkelijker-voor-migranten-om-hier-te-komen-a4042236/).

**Van Houtum 2015**

H. van Houtum, 'EU-aanpak bootvluchtelingen gaat niet werken', *RTL Nieuws* 24 april 2015. Te raadplegen op: [www.rtlx.nl/#!/rtl-nieuws-132237/5187c77d-01b3-4186-8094-c1ba88731804](http://www.rtlx.nl/#!/rtl-nieuws-132237/5187c77d-01b3-4186-8094-c1ba88731804).

**Khosravi 2011**

S. Khosravi, *'Illegal traveller'. An auto-ethnography of borders*, New York: Palgrave Macmillan 2011.

**Van Liempt 2007**

I. van Liempt *Navigating borders: Inside perspectives on the process of human smuggling* (PhD thesis), Amsterdam: Amsterdam University Press 2007.

**Lucht 2012**

H. Lucht, *Darkness before day-break. African migrants living on the margins in southern Italy today*, Berkeley: University of California Press 2012.

**Nyberg-Sørensen 2012**

N. Nyberg-Sørensen, 'Revisiting the migration-development nexus: From social networks and remittances to markets for migration control', *International Migration* (50) 2012, afl. 3, p. 61-76.

**Papadopoulou 2005**

A. Papadopoulou, *Exploring the asylum-migration nexus: A case study of transit migrants in Europe* (Global Migration Perspectives No. 23), Genève: GCIM 2005.

**Van Raaij 2015**

B. van Raaij, 'Het probleem is degelijk op te lossen', *de Volkskrant* 20 april 2015.

**Rumford 2006**

C. Rumford, 'Rethinking European spaces: Territory, borders, governance', *Comparative European Politics* (4) 2006, afl. 2, p. 127-140.

**Schapendonk 2014**

J. Schapendonk, 'What if networks move? Dynamic social networking in the context of African migration to Europe', *Population, Space and Place*, 2014, DOI: 10.1002/psp.1860.

**Schapendonk & Steel 2014**

J. Schapendonk & G. Steel, 'Following migrant trajectories: The im/mobility of sub-Saharan Africans en route to the European Union', *Annals of the Association of American Geographers* (104) 2014, afl. 2, p. 262-270.

**Schuster 2005**

L. Schuster, 'The continuing mobility of migrants in Italy: Shifting between places and statuses', *Journal of Ethnic and Migration Studies* (31) 2005, afl. 4, p. 757-774.

**Spijkerboer 2015**

Th. Spijkerboer, 'Bombarderen smokkelboten is niet de oplossing', *Nieuwsuur* 11 mei 2015. Te raadplegen op: <http://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2035157-artikel.html?title=bombarderen-smokkelboten-is-niet-de-oplossing>.

**Süter 2012**

B. Süter, *Tales of transit: Sub-Saharan African migrants' experiences in Istanbul* (PhD thesis Linköping), Linköping University 2012.

**Triulzi & McKenzie 2013**

A. Triulzi & R.L. McKenzie, *Long journeys. African migrants on the road*, Leiden: Brill 2013.

# Dublin: blind interstatelijk vertrouwen is een fictie

## Over inwilligingspercentages en overdrachten

*R. Bruin, S.G. Kok en A. Terlouw\**

In 1993 stelde toenmalig minister van Justitie Hirsch Ballin dat een asielverzoek door een persoon die elders in een van de landen partij bij de Overeenkomst van Schengen een asielverzoek had ingediend of had kunnen indienen, niet door Nederland in behandeling zou worden genomen, omdat Nederland kon uitgaan van de wijze waarop andere lidstaten asielverzoeken behandelden. Blind vertrouwen had de minister:

'Doen wij het anders, (...) dan krijgen wij daar waar een verdeling van verantwoordelijkheid doel is en regel moet zijn, een discussie erover heen over de vraag of je je ongeacht de verantwoordelijkheid van een ander land (...) – nog bezighouden moet met het werk van de partner. Dat doen wij dus niet.'<sup>1</sup>

Maar juist vanaf de jaren negentig kwamen grote verschillen tussen de asielpraktijken in de lidstaten aan het licht. Dat heeft ertoe geleid dat de lidstaten van de Europese Unie (EU) sinds 1999 streven naar harmonisatie van hun asielrecht door middel van bindende regelgeving. Deze regels vormen de bouwstenen van een Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS).<sup>2</sup> De aanleiding voor de instelling van het GEAS was het afschaffen van de binnengrenzen in het kader van het vrij verkeer van personen, goederen en diensten. Het doel van het GEAS is het bieden van minimumwaarborgen voor asielzoekers, maar

\* Mr. René Bruin is Head of Office UNHCR te Den Haag. Mr. Stefan Kok is docent aan het Instituut voor Immigratierecht van de Universiteit Leiden. Prof. mr. dr. Ashley Terlouw is hoogleraar rechtssociologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen.

1 *Handelingen II* 1992/93, 91-6778.

2 Tijdens de Europese Raad in Tampere 1999 werd de ambitie van een Common European Asylum System geformuleerd.

misschien meer nog het voorkomen dat de ene lidstaat van de Unie meer bescherming biedt dan de andere door het asielrecht in de Unie te harmoniseren. Een verschil in bescherming zou namelijk enerzijds kunnen leiden tot een onevenredige aantrekkingskracht van de lidstaten met het aantrekkelijkste systeem en anderzijds tot een ‘race to the bottom’, een poging van elke lidstaat om steeds onder het niveau van bescherming van de buurlanden te blijven. In het kader van het streven naar het GEAS hebben de lidstaten verschillende richtlijnen geformuleerd, onder meer over de definitie van het begrip vluchteling, over de asielprocedure en over de opvang van asielzoekers. Het GEAS begint juridisch vorm te krijgen.

In deze bijdrage zullen we aan de hand van de meest actuele cijfers nagaan of het gelukt is om harmonisatie te bereiken, in het bijzonder met betrekking tot de asielprocedure. We vergelijken daarbij niet de asielprocedures in alle EU-lidstaten. Dat zou een te groot onderzoek vergen. We kijken voornamelijk alleen naar de werking van de Dublinverordening en naar inwilligingscijfers. Wij gaan ervan uit dat deze cijfers in ieder geval een indicatie kunnen geven van het antwoord.

Vervolgens zullen we eerst kort aandacht besteden aan het doel en de inhoud van de Dublinverordening, waarna we bekijken of de praktijk van de overdrachten laat zien dat er vertrouwen tussen de lidstaten bestaat dat de asielprocedures in de lidstaten voldoen aan de minimumnormen zoals te vinden in de EU-Asielprocedurerichtlijn. In deze paragraaf zullen we laten zien dat het Dublin-systeem niet werkt zoals beoogd, onder meer omdat het beginsel van interstatelijk vertrouwen in sommige gevallen niet opgaat.

In de daaropvolgende paragraaf bespreken we de cijfers die ons uit verschillende bronnen bekend zijn over de uitvoering van de Dublinverordening. Daarbij geldt een waarschuwing vooraf. Cijfers geven niet per se een duidelijk beeld van de werkelijkheid. We maken onderscheid tussen (a) cijfers over het aantal overdrachten op grond van de Dublinverordening en (b) cijfers met betrekking tot het aantal asielverzoeken binnen de EU en de inwilligingspercentages. Het doen van harde uitspraken is om verschillende redenen niet eenvoudig. Inwilligingspercentages kunnen personen of verzoeken betreffen (een persoon kan meerdere keren een verzoek indienen), en deze zijn afhankelijk van de herkomst van asielzoekers. Zo zal het inwilligingspercentage in een lidstaat bijvoorbeeld hoger zijn als het een relatief groot aantal verzoeken van asielzoekers uit Syrië behandelt. Tot slot kan



inwilliging erkenning als vluchteling of subsidiaire bescherming betreffen. In de beginjaren van deze eeuw was er voornamelijk aandacht voor de verschillen in het materiële recht, dat wil zeggen de criteria voor toelating als vluchteling of op andere beschermingsgronden. De aandacht is evenwel verlegd naar de asielprocedures en de opvang, die per lidstaat aanzienlijk verschillen. Het recht op een eerlijke asielprocedure is het meest gedetailleerd uitgewerkt in de herziene Procedurerichtlijn.<sup>3</sup> Om die reden gaan we tevens in op de Procedurerichtlijn en op de vraag of daarvan een harmoniserend effect kan worden verwacht. De implementatietermijn van de herziene Procedurerichtlijn verloopt op 20 juli 2015. De implementatie in de diverse landen gaat echter moeizaam.<sup>4</sup> Toch kunnen vanaf 20 juli 2015 – ongeacht of de implementatietermijn is gehaald – asielzoekers zich rechtstreeks op de herziene Procedurerichtlijn beroepen. We eindigen met een korte beschouwing over mogelijke alternatieven.

## De Dublinverordening

Het harmoniseren van het asielrecht krijgt onder meer vorm in de context van afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling van asielzoekers over Europa. De eerste afspraken dateren al van voordat het GEAS tot stand kwam.<sup>5</sup> Aanvankelijk kwamen deze afspraken tot stand in intergouvernamenteel verband tussen de zogenoemde Schengenstaten, later binnen de EU. De Dublinverordening (kortweg Dublin III) regelt welke staat in Europa verantwoordelijk is voor behandeling van een asielverzoek.<sup>6</sup> Dublin III is op 1 januari 2014 van

3 Richtlijn 2013/32/EU 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking).

4 Uit Kamerstuk 34008, 6, nota naar aanleiding van het verslag, p. 2-3, blijkt dat Portugal de richtlijn heeft ingevoerd, maar dat alle andere EU-lidstaten nog bezig zijn met de omzetting van de richtlijn.

5 De Preambule van de Dublin-conventie van 1990 verwijst hiernaar, *PbEG* 1997, C 254/1, 19 augustus 1997.

6 Verordening tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek dat door een onderdaan van een derde land bij een van de lidstaten wordt ingediend, Verordening (EU) 604/2013 van 26 juni 2013.

kracht geworden en vervangt de oudere Dublin II-verordening,<sup>7</sup> die weer de Overeenkomst van Dublin van 1990 verving. Het Dublin-systeem gaat uit van vertrouwen tussen de lidstaten dat de asielprocedures in elk van de lidstaten van de Unie eerlijk zijn en dat het niveau van bescherming voldoende is.<sup>8</sup>

Het doel van de afspraken die in Dublin zijn gemaakt, is tweeledig. Het eerste doel is het voorkomen van secundaire migratie<sup>9</sup> binnen de EU door zeker te stellen dat slechts één lidstaat verantwoordelijk is. Het tweede doel is het voorkomen van het probleem van *refugees in orbit* (asielzoekers die nergens terecht kunnen) door te garanderen dat een asielzoeker die aan de buitengrenzen of op Europees grondgebied een asielverzoek wil indienen, dit ten minste in één lidstaat van de EU kan doen.<sup>10</sup>

Het Dublin-systeem is geen verdeelsysteem.<sup>11</sup> Hoewel het Dublin-systeem uitgaat van het beginsel dat inreis via een lidstaat leidt tot verantwoordelijkheid en aannemelijk is dat het merendeel van de asielzoekers via de zuidoostelijke buitengrenzen Europa inreist, leidt de verantwoordelijkheidstoedeling van de beoordeling van asielverzoeken niet tot grote aantallen claims – en overdrachten aan zuidelijke EU-lidstaten.<sup>12</sup> In de paragraaf ‘Cijfers en wat zeggen ze?’ zullen we dat op basis van de cijfers onderbouwen. Hier wijzen we er vast op dat,

- 7 Sinds september 2003 (Dublin II, Verordening (EG) 343/2003) is sprake van een verordening, dat wil zeggen dat de afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling rechtstreekse werking hebben en niet in het Nederlandse recht hoeven te worden geïmplementeerd. Dat neemt niet weg dat Dublin II wel tot enige aanpassing van de Nederlandse wetgeving en beleid heeft geleid.
- 8 Zie bijv. het argument van het Verenigd Koninkrijk in *TI v. UK* (ECTHR, nr. 43844/98, 7 maart 2000), dat van lidstaten die zijn aangesloten bij het EVRM verwacht mag worden dat zij de rechten van asielzoekers beschermen.
- 9 Veelal wordt de term asielshoppen gebruikt. De term asielshoppen is niet nader gedefinieerd en sommige commentatoren wijzen op de verschillende situaties die het kan betreffen. Wij prefereren het gebruik van het meer neutrale begrip ‘secundaire migratie’ in plaats van asielshoppen. Zie voor het gebruik van de term asielshoppen bijv. Mouzourakis 2014, in de paragraaf ‘Cijfers ten aanzien van overdrachten op grond van de Dublinverordening’.
- 10 Hiervoor geeft Dublin III criteria die zijn gebaseerd op de verantwoordelijkheid van een staat voor binnenkomst, bijv. door visumverlening of vanwege het feit dat de asielzoeker via die lidstaat het Dublin-gebied binnen is gereisd. Het systeem is in overeenstemming met art. 18 van het EU-Handvest van de Grondrechten, waarin het recht op asiel is vastgelegd.
- 11 Tot op zekere hoogte wordt wel, vanuit het oogpunt van intra-Europese solidariteit, rekening gehouden met lidstaten die een grote druk ondervinden door hoge aantallen asielzoekers, zie *considerans* Dublin III, punt 21.
- 12 Uit de cijfers blijkt in ieder geval – voor Nederland – dat ca. 10% van de asielzoekers (in NL) via Schiphol binnenkomt. De overige 90% doet dat (dus) via de landsgrenzen (auto, boot of trein).

anders dan de verontwaardiging van de zuidelijke lidstaten doet vermoeden, de meeste asielverzoeken niet in die landen worden ingediend. Al sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt gemiddeld genomen de helft van alle asielverzoeken (in Europa) geregistreerd in Duitsland, Frankrijk, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Sinds 2012 is het aandeel van deze vier landen iets toegenomen tot bijna 60%. Die toename komt echter vrijwel volledig voor rekening van Duitsland. In 2007 en 2008 is 16% respectievelijk 19% van alle asielverzoeken in Italië en Griekenland ingediend. Het aandeel van Italië en Griekenland is sindsdien afgenomen tot 12% in 2014. Ook als alle ‘frontstaten’ (Italië, Griekenland, Cyprus, Malta en Spanje) bij elkaar worden genomen, wordt in deze zuidgrenslanden gemiddeld zo’n 13% van alle asielverzoeken geregistreerd. Een soortgelijke berekening voor de oostgrenzen van Europa levert gemiddeld genomen 6% op. Alleen in 2013 en 2014 is dat percentage fors opgelopen naar ruim 10% en die toename komt vrijwel volledig voor rekening van Hongarije.

In 2014 kwamen er – volgens de UNHCR – via de zuidgrenzen, via de Middellandse Zee, 218.000 personen de EU binnen (UNHCR 2015b). Het aantal asielverzoeken dat in deze (vijf) zuidgrenslanden wordt ingediend (in 2014), is echter ‘maar’ 80.000. Dit betekent ofwel dat een belangrijk deel van de asielzoekers die via de zuidgrenzen Europa binnenkomen niet in die landen (maar elders in Europa) een asielverzoek indient, ofwel dat een substantieel deel van deze 218.000 personen in het geheel geen asielverzoek indient.

De motieven om geen asielverzoek in te dienen in een van de zuidgrenslanden kunnen zijn: (1) familie in andere landen, (2) betere opvang verwachten in andere landen, en (3) niet in de gelegenheid worden gesteld door de autoriteiten van de zuidgrenslanden.

In 2014 vormden de Syriërs en Eritreeërs volgens UNHCR de grootste groepen die in Italië aankwamen. Toch hebben er in 2014 maar 500 Syriërs en 480 Eritreeërs asiel aangevraagd in Italië.<sup>13</sup>

### **Interstatelijk vertrouwen**

Vanaf het begin van de uitvoering van het Dublin-systeem rees de vraag of staten er zonder meer op konden vertrouwen dat een asiel-

13 Bron: Eurostat.

zoeker na overdracht behandeld zou worden volgens de normen van het internationaal en Europees asielrecht. Voor een deel kwam deze vraag voort uit verschillende interpretaties van het asielrecht tussen lidstaten en mogelijke beschermingsgaten als gevolg hiervan.<sup>14</sup> Steeds belangrijker werden daarnaast de zorgen over de toegang tot en de kwaliteit van de asielprocedures en het opvangsysteem in sommige lidstaten aan de buitengrenzen. Waarschijnlijk komt dit ook doordat het Dublin-systeem in eerste instantie was afgesproken tussen een klein aantal 'noordelijke' Schengenstaten, die ervaring hadden met asielprocedures en opvang, en zich geleidelijk andere staten bij het systeem hebben aangesloten.<sup>15</sup> Daaronder waren ook de niet-EU-lidstaten Zwitserland, Noorwegen en IJsland. Het Dublin-systeem is inmiddels onderdeel van het EU-asielrecht ('Acquis') en ook nieuwe lidstaten moeten dit na toetreding toepassen. Hierdoor zijn sinds 2004 kleine eilandstaten als Malta en Cyprus, en andere lidstaten aan de zuidelijke en oostelijke grenzen, volwaardig onderdeel van het Dublin-systeem en het Gemeenschappelijk Asielstelsel. 'Oudere' lidstaten die voorheen als doorreislanden fungeerden, zoals Griekenland, Italië en Spanje, moesten hun asielprocedure vanaf 2004 aanpassen aan EU-asielnormen en werden gemaand mee te werken aan het Eurodac-registratiesysteem<sup>16</sup> en de grensbewaking. Hierbij worden zij bijgestaan en gevolgd door Frontex<sup>17</sup> en door het European Asylum Support Office (EASO)<sup>18</sup> met de zogenoemde *asylum support teams*. De zorgen over het niveau van de asielprocedures en opvang bestonden al geruime tijd voordat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in 2011 de baanbrekende uitspraak in de zaak MSS v. België en Griekenland deed, waarin het oordeelde dat er ten aanzien van Griekenland geen plaats was voor interstatelijk vertrouwen. Ook uit de beantwoording van de prejudiciële vragen in de zaken NS en ME door het Hof van Justitie van de EU<sup>19</sup> blijkt dat van blind interstatelijk

14 EHRM 7 maart 2000, appl. nr. 43844/98 (TI v. VK).

15 In 1990 werd de voorloper van de Dublin-conventie, de Schengenuitvoeringsovereenkomst, getekend door de Benelux-landen en Frankrijk en Duitsland.

16 In het Eurodac-systeem worden vingerafdrukken van asielzoekers opgenomen.

17 EU-lidstaten zijn in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor de bewaking van de buitengrenzen. De EU wil tot een gemeenschappelijke bewaking van de buitengrenzen van de EU komen. Frontex heeft een coördinerende rol.

18 Het bureau werd in 2010 opgericht. EASO ondersteunt de EU-lidstaten door het doen van onderzoek en het organiseren van opleidingen en bijeenkomsten voor ambtenaren en beleidsmakers van de lidstaten.

19 HvJ EU 21 december 2011, C-411/10 (NS v. SSHD); HvJ EU 21 december 2011, C-493/10 (NS) en C-411/10 (ME e.a.).

vertrouwen geen sprake mag zijn. Er is altijd een onderzoeksplicht en die is groter naarmate er meer aanwijzingen zijn dat het asielsysteem en/of de opvang in een lidstaat niet in orde zijn.

Er is in Nederland inmiddels veel jurisprudentie over Dublin III.

Vooral met betrekking tot Italië. Over Griekenland bestaat na de uitspraken van Europese rechters geen twijfel dat het kwalitatief onvoldoende procedures heeft, maar ook over Italië<sup>20</sup> en over de asielprocedures in Hongarije,<sup>21</sup> Bulgarije en Roemenië<sup>22</sup> bestaan zorgen. Een van de problemen is dat asielzoekers na overdracht in die landen langdurig worden gedetineerd. Dat kan overdracht in de weg staan. Afhanke-lijkheid van een familielid dat verblijft in de verzoekende staat vormt eveneens een beletsel, zie bijvoorbeeld de uitspraak met betrekking tot Polen<sup>23</sup> en met betrekking tot Italië.<sup>24</sup>

Tot nu toe is uitsluitend het terugsturen naar Griekenland in zijn algemeenheid verboden, maar in de zaak Tarakhel van 2014 heeft het EHRM geoordeeld dat het terugsturen door Zwitserland van een groot Afgaans gezin naar Italië in strijd is met artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), omdat het de kans dat het gezin dakloos zou worden en de gezinsleden zouden worden gescheiden te groot achtte. In deze uitspraak verwijst het EHRM uitvoerig naar de MSS-uitspraak en legt het uit dat de situatie in Italië niet vergelijkbaar is met die in Griekenland. Niettemin oordeelt het dat uitzetting niet mag mede omdat het om kinderen gaat en kinderen speciale bescherming behoeven, waarbij het niet ter zake doet dat zij vergezeld zijn door hun

20 Op 8 januari 2015 maakte het EHRM bekend dat twee zaken, Dublin III betreffend, naar Nederland zijn gecommuniceerd: K.O.J. v. Nederland (appl. nr. 7149/12) en S.M.H. v. Nederland (appl. nr. 5868/13).

21 Zie recentelijk Rb. Den Bosch (VK) 20 maart 2015, *AWB* 15/2753, en eerder EHRM 6 juni 2013, appl. nr. 2283/12 (Mohammed v. Oostenrijk) en EHRM 3 juli 2014, appl. nr. 71932/12 (Mohammadi v. Oostenrijk). Zie ook 'Hongarije pest asielzoekers weg', *Trouw* 20 maart 2015. In de eerste twee maanden van 2015 werden 28.535 asielaanvragen ingediend. Er wordt gerept over detentie van asielzoekers en het afwerken van asielaanvragen in luttele dagen, zonder mogelijkheid van beroep.

22 Rb. Den Haag (VK Rotterdam) 29 december 2014, *AWB* 14/27398, vovo toegewezen. Op 31 maart 2015 berichtte ATS – Agence Télégraphique Suisse over het feit dat UNHCR zich in scherpe bewoordingen had uitgelaten over de dood van twee Yezidi's als gevolg van mishandeling door Bulgaarse grenswachten. Zie ook [www.unhcr.org/551abb606.html](http://www.unhcr.org/551abb606.html).

23 Rb. Den Haag (VK Amsterdam) 20 februari 2015, *AWB* 14/27776, vovo toegewezen.

24 Rb. Den Haag (VK Haarlem) 4 maart 2015, *AWB* 14/16657, beroep gegrond.

ouders. De opvangfaciliteiten moeten in overeenstemming zijn met hun leeftijd.<sup>25</sup>

De uitspraken MSS en NA/ME zijn inmiddels verwerkt in artikel 3 lid 2 Dublin III (Costello 2012; Moreno-Lax 2012; Brouwer 2013). Als ernstig moet worden gevreesd dat de asielprocedure en de opvangvoorzieningen voor verzoekers in die lidstaat systeemfouten bevatten die resulteren in onmenselijke of vernederende behandelingen in de zin van artikel 4 van het EU-Handvest van de Grondrechten (dat is gebaseerd op art. 3 EVRM), moet overdracht achterwege blijven. De Tarakhel-uitspraak maakte duidelijk dat overdracht aan Italië een schending van artikel 3 EVRM zou kunnen opleveren, ook al is niet bewezen dat er sprake is van systematische tekortkomingen in de Italiaanse asielprocedure dan wel met betrekking tot de opvang.

Opmerkelijk is dat een eerstelijns Duitse rechter zelfs reden zag om geen interstatelijk vertrouwen in Nederland meer te hebben.<sup>26</sup> Overdracht naar Nederland werd opgeschort omdat opvangvoorzieningen voor uitgedeelde asielzoekers niet voorhanden zijn.

Wij concluderen dat in de waarborgen tegen een afwijzing op grond van verantwoordelijkheid van een andere lidstaat van de EU in het kader van de Dublinverordening een grote verandering is opgetreden. Daar waar in de beginjaren van het bestaan van overeenkomsten met betrekking tot exclusieve verantwoordelijkheidstoedeling van overheidswege werd gesteld dat een asielverzoek van een persoon die in een ander EU-land was geweest imperatief diende te worden afgewezen,<sup>27</sup> is, mede onder invloed van de rechtspraak van het EHRM, Dublin III in de loop der jaren zodanig gewijzigd dat er expliciet in de tekst van de verordening is opgenomen dat er een rechtsmiddel moet zijn tegen een afwijzing op grond van Dublin III. Artikel 27 van Dublin III luidt als volgt:

25 EHRM (Raad van Europa: Europees Hof voor de Mensenrechten) 4 november 2014, appl. nr. 29217/12, *JV* 2014/384 m.nt. Battjes (Tarakhel v. Zwitserland), te raadplegen op: [www.refworld.org/docid/5458abfd4.html](http://www.refworld.org/docid/5458abfd4.html).

26 Verwaltungsgericht Darmstadt 8 mei 2014, *JV* 2014/188.

27 Art. 30 lid 1 onder a VV 2000 ademt die stelligheid nog steeds uit: 'Een aanvraag tot het verlenen van een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd als bedoeld in artikel 28 wordt afgewezen indien: a. een ander land, partij bij het Vluchtelingenverdrag ingevolge een verdrag of een dit land en Nederland bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag.'

'De verzoeker of een andere persoon als bedoeld in artikel 18, lid 1, onder c) of d), heeft het recht tegen het overdrachtsbesluit bij een rechterlijke instantie een daadwerkelijk rechtsmiddel in te stellen, in de vorm van een beroep of een bezwaar ten aanzien van de feiten en het recht.'

De Rechtbank Den Bosch heeft in verband hiermee op 2 februari 2015 drie prejudiciële vragen gesteld.<sup>28</sup> De rechtbank wil weten of onder Dublin III een fundamentele hervorming heeft plaatsgevonden van het recht op een effectief rechtsmiddel. Hoe ver strekt de reikwijdte van artikel 27 van Dublin III? Is er voor een asielzoeker altijd een mogelijkheid de overdracht aan te vechten, ook al heeft de aangezochte staat ingestemd met de overdracht? Zijn er naast een situatie van systeemgerelateerde tekortkomingen en de in de Verordening genoemde belangen van met name gezinnen, nog andere bijzondere omstandigheden die zich kunnen verzetten tegen een overdracht?

### **Cijfers en wat zeggen ze?**

Cijfers over de uitvoering van Dublin III moeten aan de Europese Commissie en het Europees Parlement worden verstrekt op grond van Verordening (EG) 862/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 11 juli 2007 betreffende communautaire statistieken over migratie en internationale bescherming.<sup>29</sup>

Artikel 47 van Dublin III expliciteert dat overeenkomstig artikel 4 lid 4 van die verordening de lidstaten aan de Commissie (Eurostat) statistieken verstrekken over de toepassing van de onderhavige verordening en van Verordening (EG) 1560/2003. Zowel Eurostat als het EASO verstrekt cijfers. In de inleiding wezen we er al op dat de beschikbare cijfers niet altijd een duidelijk beeld van de werkelijkheid geven. Dat geldt ook voor de cijfers omtrent de uitvoering van Dublin III. Bij de interpretatie van de cijfers met betrekking tot het Dublin-systeem moet daarom voorzichtigheid worden betracht.<sup>30</sup>

Mouzourakis merkt weliswaar op dat door hechte samenwerking tussen Eurostat en EASO er sprake is van een significante verbetering in

28 Rb. Den Bosch 2 februari 2015, *AWB* 14/12282; HvJ EU, C-63/15 (Ghezelbash).

29 *PbEG* 31 juli 2007, L 199, p. 23.

30 Zie bijv. de Europese Commissie in de evaluatie van Dublin III in 2007 (COM(2007)299 def. van 6 juni 2007, p. 3 en 4).

de harmonisatie van cijfermateriaal (Mouzourakis 2014, par. 4), maar hij verwijst ook naar een rapport van de European Council on Refugees and Exiles (ECRE), waarin staat dat veel landen geen gedetailleerde gegevens hebben verstrekt, met name niet over Dublin-claims en overdrachten (Mouzourakis 2014, par. 2). In dit rapport, getiteld *Lives on hold*, stelt ECRE ook dat er methodologische problemen zijn bij de statistieken (ECRE 2013, p. 21, 23). In het onderstaande geven we daarom met enig voorbehoud de beschikbare cijfers, waarbij we onderscheid maken tussen cijfers ten aanzien van overdrachten op grond van Dublin III en cijfers met betrekking tot inwilligingspercentages.

### *Cijfers ten aanzien van overdrachten op grond van Dublin III*

Toen het Dublin-systeem in 2007 werd geëvalueerd door de Europese Commissie was eigenlijk de conclusie dat het systeem wel werkte om *asylum shopping* te constateren,<sup>31</sup> maar dat het systeem slechts in beperkte mate leidde tot overdrachten van nieuwe asielzoekers tussen landen aan de binnengrenzen naar landen aan de buitengrenzen.<sup>32</sup> ECRE merkte op dat het aantal overdrachten laag is in verhouding tot het aantal asielaanvragen en laag is gezien het aantal aanvaarde overdrachten. In de periode 2003-2005 werden bijna 600.000 asielverzoeken ingediend (in EU-lidstaten; als de overige landen van Europa ook worden meegenomen, gaat het om een totaal van 850.000). In 40.000 gevallen leidde dit tot een aanvaarding van de claim en zou overdracht kunnen plaatshebben. Uiteindelijk werden 16.000 personen daadwerkelijk overgedragen. Het systeem werd door ECRE om die reden niet effectief genoemd (ECRE 2013, p. 21). Wat daarvan zij, in ieder geval moet worden geconstateerd dat veel onderzoek en veel contact over en weer niet leidden tot een overdracht. Het Dublin-systeem heeft niet geleid tot het gehoopte tegengaan van secundaire migratie. Het is de vraag of in de hierboven weergegeven trends verandering is gekomen door een betere coördinatie en registratie van asielzoekers,

31 Zo werd in 2005 in 16% van 187.000 gevallen geconstateerd dat een asielzoeker reeds in een andere lidstaat asiel had aangevraagd. Evaluatie van Dublin III in 2007 (COM(2007)299 def. van 6 juni 1997, p. 5).

32 In de onderzoeksperiode 2005 werden 3.055 asielzoekers naar lidstaten aan de buitengrenzen overgedragen en 5.161 naar landen aan de binnengrenzen: Evaluatie van Dublin III in 2007 (COM(2007)299 def. van 6 juni 1997, p. 12). ECRE betwistte deze conclusie en stelde dat landen aan de buitengrenzen meer overdrachten krijgen (ECRE 2008, p. 13).



met name in het Eurodac-systeem. Uit de cijfers van Eurostat in 2014<sup>33</sup> over de periodes tussen 2008 en 2012 blijkt dat er in verhouding tot de instroom procentueel meer verzoeken om overdracht werden gedaan dan in 2005. Het ging in 2008 en 2009 om tussen de 40.000 en 50.000 verzoeken op een instroom van 226.000 asielzoekers in 2008, respectievelijk 266.000 in 2009. In de periode tussen 2008 en 2012 werden er – net als in de periode rond 2005 – meer verzoeken om terugname (vanwege het reeds hebben ingediend van een asielverzoek in een andere staat) ingediend dan verzoeken om overname (van asielzoekers die nog een aanvraag moeten indienen). Uiteindelijk leidden verzoeken om overdracht in 30% van de gevallen tot daadwerkelijke overdracht. De landen die in 2012 in totaal de meeste asielzoekers overgedragen hebben, waren:

- Zwitserland (4.600), meest aan Italië, Spanje en Frankrijk;
- Duitsland (3.000), meest aan Italië, Polen en België;
- Zweden (1.700), meest aan Italië, Duitsland en Noorwegen.

Italië kreeg verreweg de meeste verzoeken om overname in 2012. Hierbij zij aangetekend dat overdrachten aan Griekenland in 2012 niet konden plaatsvinden vanwege de uitspraak *MSS v. België en Griekenland* van het EHRM in 2011, zoals hierboven opgemerkt.<sup>34</sup>

Concluderend kunnen we vaststellen dat de cijfers niet duiden op een soepele toepassing van Dublin III. Er wordt veel tijd gestoken in het onderzoek van de mogelijkheid een claim te leggen en het daadwerkelijk leggen van een claim, terwijl het aantal gerealiseerde overdrachten ver achterblijft bij de gelegde claims. Dit roept twijfels op bij het nut van het Dublin-systeem. Bovendien bleek uit de evaluatie van Dublin I dat het aantal claims tussen westelijke staten vrijwel neutraal was en dat er nauwelijks claims op de zuidelijke staten werden gelegd. Onder Dublin II lijkt hierin weinig verandering te zijn gekomen (ECRE 2013, p. 21, 23).

### *Cijfers met betrekking tot inwilligingspercentages*

We waarschuwen opnieuw: cijfers zijn niet alleen niet altijd duidelijk, ze zijn ook niet per se met elkaar te vergelijken. Zo werden in Neder-

<sup>33</sup> Zie [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin\\_statistics\\_on\\_countries\\_responsible\\_for\\_asylum\\_application#Further\\_Eurostat\\_information](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application#Further_Eurostat_information).

<sup>34</sup> EHRM 21 januari 2011, appl. nr. 30696/09, *A&MR* 2011, afl. 1, p. 32-33 m.nt. Spijkerboer, *A&MR* 2011, afl. 2, p. 66-74 m.nt. Battjes (*M.S.S. v. België en Griekenland*).

land nareizigers – personen die in het kader van gezinshereniging met vluchtelingen naar Nederland komen – tot 28 maart 2014 meegeteld bij het aantal eerste asielaanvragen.<sup>35</sup> Daarnaast dient onderscheid te worden gemaakt tussen alle verzoeken die in het kader van asiel worden verwerkt (een indicatie van de werklast van de IND) en het aantal eerste asielverzoeken dat in een bepaalde periode wordt ingediend (een indicatie van het aandeel van de totale instroom). Het al dan niet meetellen van nareizende familieleden in de asielstatistieken is dan verwarrend omdat het verzoek van deze nareizende familieleden weliswaar per definitie wordt ingewilligd, maar zij krijgen – in Nederland althans – een reguliere vergunning. Het is onduidelijk in hoeverre de overige landen in Europa op een dergelijke wijze omgaan met het registreren van nareizende familieleden.

Uit de cijfers over 2013 kwam naar voren dat 3.078 Somaliërs in Nederland een asielverzoek hebben ingediend. Later bleek dat het ongeveer 80% nareiszaken, dus gezinshereniging, betrof. Het afzonderlijk registreren van nareizigers is beslist inzichtelijker, maar de vergelijkbaarheid met voorgaande jaren wordt erdoor vertroebeld. Het ‘weglaten’ van nareiscijfers heeft invloed op het inwilligingspercentage. De staatssecretaris merkte augustus 2014 op dat Nederland, nu het (zoals ook Frankrijk doet) de nareisinwillingen onderbrengt bij reguliere verzoeken – niet asielverzoeken –, onder het Europees gemiddelde zit wat betreft het inwilligingspercentage met betrekking tot asielverzoeken.<sup>36</sup> Dat is echter niet het gehele verhaal. De Nederlandse asielcijfers hebben gedurende lange tijd niet zozeer de instroom van nieuwe asielzaken weergegeven, als wel de totale werklast van de IND. Dat resulteerde in structureel te hoge cijfers: te hoog als het ging om het aandeel (in Europese context) en nu dus ook als het gaat om het inwilligingspercentage. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de overweging dat de cijfers over de Nederlandse procedure alleen vergelijkbaar zijn met procedures in andere landen waarbij de bezwaarprocedure expliciet wordt meegenomen. In Nederland zit die immers ‘verstopt’ in de voornemenprocedure.

Een andere verwarring betreft de afwijzingspercentages. Wordt een afwijzing op grond van het feit dat een ander land verantwoordelijk is voor de behandeling van het asielverzoek meegeteld bij de berekening

35 Mededeling Indiac bij de cijfers van mei en juni 2014.

36 Verslag van een algemeen overleg, vastgesteld 13 augustus 2014, *Kamerstukken II* 2013/14, 32317, 249, p. 16.

van het inwilligingspercentage? Kennelijk bestaat hierover onduidelijkheid (Mouzourakis 2014, par. 2.2). In Nederland wordt een negatieve beschikking op grond van Dublin III als een afdoening en niet als een afwijzing genoteerd. Deze wordt dus niet meegewogen bij de berekening van het inwilligingspercentage, aldus de IND.

### *Inhoudelijke harmonisatie?*

Wat kan naar aanleiding van de cijfers worden gezegd over inhoudelijke harmonisatie? Algemene inwilligingspercentages zijn weinigzeggend. De compositie van de asielpopulatie bepaalt het algemene inwilligingspercentage. Een land als Italië, waar vooral Malinezen, Nigerianen en Pakistanen asielverzoeken indienden, is niet vergelijkbaar met Nederland, waar vooral Syriërs en Eritreeërs binnenkwamen (UNHCR 2015a, p. 11). Het is inzichtelijker om naar de inwilligingspercentages met betrekking tot asielzoekers uit bepaalde herkomstlanden te kijken. In Nederland is het grootste aantal aanvragen het afgelopen jaar afkomstig van Syriërs. Dat is niet in alle landen van de EU het geval. Het EASO-rapport over 2012 liet zien dat er grote verschillen bestonden met betrekking tot de beoordeling van Syrische asielzoekers. Waar in veel landen een zeer hoog inwilligingspercentage te zien was, in Duitsland bijvoorbeeld 89%, presteerden Cyprus en Ierland het om een inwilligingspercentage van 0% te genereren (EASO 2013, p. 28). Ten aanzien van Nederland bevat het EASO-rapport geen data. Ook als het gaat om Afghaanse asielzoekers komen grote verschillen aan het licht: in 2013 is het inwilligingspercentage voor deze groep in Zweden 23%, in Denemarken 34%, in Nederland 56% en in Finland 86% (EASO 2014, p. 26).

### **De herziene Procedurerichtlijn**

Voor interstatelijk vertrouwen is vertrouwen in elkaars procedures nodig, dat wil zeggen dat die procedures in elk geval niet onder een bepaald minimumniveau mogen zijn. Dat geldt zowel voor de aanvraagprocedures als voor de procedure bij de rechter. Om dit te realiseren is Procedurerichtlijn 2005/83<sup>37</sup> tot stand gebracht. Een eerste

37 Richtlijn 2005/85/EC.

poging tot harmonisatie. De richtlijn stelde minimumeisen aan de asielprocedure. Het kostte behoorlijk veel moeite om de lidstaten van de EU het eens te laten worden over de Procedurerichtlijn. Dat heeft verschillende redenen (Boeles e.a. 2014, p. 246-250).

In de eerste plaats verschilde het administratieve kader voor het behandelen van asielverzoeken tussen de lidstaten aanmerkelijk, en dat is nog steeds het geval. In beginsel is er sprake van nationale procedurele autonomie.<sup>38</sup> De wijze waarop het EU-recht ten uitvoer wordt gelegd, is, bij een gebrek aan een Unierechtelijke regeling dien-aangaande, een zaak van de rechtsorde van de lidstaten. Bovendien vallen in de meeste lidstaten asielprocedures onder het bestuursrecht en op het niveau van het algemene bestuursrecht is nauwelijks sprake van harmonisatie. Tot slot was er anders dan bijvoorbeeld met betrekking tot het materiële asielrecht,<sup>39</sup> geen duidelijk internationaalrechtelijk kader met betrekking tot procedurele regels voor asielprocedures. Het VN Vluchtelingenverdrag bevat nauwelijks procedurele bepalingen en artikel 6 EVRM is nooit van toepassing geacht in asielprocedures, omdat die bepaling is beperkt tot burgerlijke en strafrechtelijke procedures.<sup>40</sup>

### *Algehele harmonisatie*

Inmiddels is de oude Procedurerichtlijn herzien.<sup>41</sup> De implementatietermijn van de herziene Procedurerichtlijn (Pri) verloopt op 20 juli 2015. Dat wil zeggen dat asielzoekers zich vanaf dat moment – ongeacht of de implementatietermijn is gehaald – rechtstreeks op de herziene Procedurerichtlijn kunnen beroepen. De belangrijkste verandering is dat de richtlijn geen minimumnormen meer biedt, maar beoogt een algehele harmonisatie tot stand te brengen.<sup>42</sup>

De voornaamste procedurele rechten in asielzaken zijn als volgt samen te vatten:

38 HvJ EU 7 januari 2004, C-201/02 en HvJ EU 4 juli 2006, C-212/04.

39 Er bestaat sinds 1979 een UNHCR *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status*, dat met name materieelrechtelijke uitleg geeft aan bepalingen uit het VN Vluchtelingenverdrag.

40 EHRM 5 oktober 2000, appl. nr. 39652/98 (Maaouia v. Frankrijk).

41 Richtlijn 2013/32/EU van 26 juni 2013 betreffende gemeenschappelijke procedures voor de toekenning en intrekking van de internationale bescherming (herschikking).

42 Nederland heeft in het wetsvoorstel tot implementatie van de Procedurerichtlijn veel duidelijker dan voorheen aansluiting gezocht bij de bepalingen in de Asielprocedurerichtlijn.

- het recht om een asielverzoek te doen (preambule 13 en art. 6 Pri). Elk verzoek om bescherming wordt aangemerkt als asielverzoek, tenzij betrokkene expliciet om een andere vorm van bescherming verzoekt (art. 2b Pri);
- het recht op een eerlijke behandeling van het asielverzoek, dat wil onder meer zeggen het recht op een persoonlijk interview (art. 14-17 Pri), rechtsbijstand (art. 19-23 Pri), UNHCR (art. 12.1c en 29 Pri), een tolk (art. 12.1b Pri), een deugdelijk onderzoek (art. 10.3 Pri) en een gemotiveerde schriftelijke beslissing (art. 9 Pri) binnen een redelijke termijn (art. 12.1f en 31 Pri) door een competente autoriteit (art. 4.3 Pri);
- het recht om gedurende de behandeling in de lidstaat te blijven (tenzij een andere lidstaat verantwoordelijk is of sprake is van een vervolgaanvraag) (art. 9 en 40-41 Pri);
- het recht op een effectief rechtsmiddel voor een rechterlijke instantie (art. 46 Pri en zie ook art. 13 EVRM en art. 47 Handvest).

Voor het interstatelijk vertrouwen is uiteraard de vraag cruciaal of de herziene Procedurerichtlijn tot eenvormige, eerlijke procedures – en daarmee voor vergelijkbare inwilligingspercentages voor asielzoekers uit dezelfde landen van herkomst c.q. met vergelijkbare vluchtverhalen in de EU – zal leiden. Wij achten dat onwaarschijnlijk. *Law in books* is nog geen *law in action*. De huidige zorgen over bijvoorbeeld de asielprocedure in Griekenland<sup>43</sup> zullen met de nieuwe Procedurerichtlijn niet als sneeuw voor de zon verdwijnen.

Ook het EU-Handvest van de Grondrechten, dat in artikel 47 het recht op een eerlijke procedure voor de rechter geeft (en in art. 41 een recht op eerlijke bestuurlijke procedures), zal niet zonder meer tot procedurele harmonisatie leiden. Wel geven het Handvest, de nieuwe Procedurerichtlijn en Dublin III een stevige juridische basis voor claims tegen overdracht aan landen die hun asielprocedure niet op orde hebben.

Materiële verschillen blijven natuurlijk ook een rol spelen. Recent is nog gebleken dat het uitbrengen van een gezamenlijk ambtsbericht inzake Libië<sup>44</sup> er niet toe leidde dat de vier landen die het bericht uitbrachten – België, Nederland, Noorwegen en Zweden – tot eenzelfde

43 UNHCR observations on the current asylum system in Greece, zie [www.refworld.org/docid/54cb3af34.html](http://www.refworld.org/docid/54cb3af34.html).

44 Libya: Security situation, rapport van 19 december 2014, te raadplegen op: [www.refworld.org/docid/54afd82d4.html](http://www.refworld.org/docid/54afd82d4.html).

inschatting kwamen. Het betrof de toepasselijkheid van artikel 15c van de Definitierichtlijn (Defri) over het verlenen van subsidiaire bescherming aan burgers die door willekeurig geweld in een situatie van gewapend conflict grote risico's lopen. In een brief van 16 januari 2015 beoordeelde voormalig staatssecretaris Teeven de situatie in Libië niet als een situatie vallend onder artikel 15c Defri.<sup>45</sup> België (medeauteur van het ambtsbericht van 19 december) voert volgens de hiergenoemde brief van 16 januari wel een 15c-beleid. Zweden voert ook een 15c-beleid en Noorwegen heeft een vertrekmoratorium ingesteld.<sup>46</sup>

### **Alternatieven**

Hoewel het voorkomen van secundaire migratie een duidelijk doel is van het Dublin-systeem, is het Dublin-systeem geen verdeelsysteem. De roep om een verdeelsleutel wordt steeds groter.<sup>47</sup> In Nederland heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) de opdracht gekregen te komen met een voorstel.<sup>48</sup> De verschillen in asielcijfers zijn groot, waarbij Midden-Europese en Noord-Europese staten nog steeds de meeste asielzoekers ontvangen. Of dit betekent dat deze lidstaten een onevenredig aantal asielzoekers ontvangen, is een tweede. Er is geopperd om een EU-systeem op te zetten waarbij lidstaten naar draagkracht asielzoekers of vluchtelingen ontvangen. Nationaal zijn er wel verdeelsystemen, zoals dat van Duitsland, dat een 'Königsteiner Schlüssel' hanteert waarbij deelstaten op basis van de factoren bevolking (een derde) en belastingopbrengsten (twee derde) een quotum asielzoekers krijgt toegewezen.<sup>49</sup> Oostenrijk stelt in een plan 'Save lives' een aantal mogelijke verdeelsystemen voor, gebaseerd op demografische en economische factoren.<sup>50</sup> Het plan geeft per model aan welke staten eventueel meer of minder asielzoekers zouden

45 Brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie d.d. 16 januari 2015, *Kamerstukken* // 2014/15, 19637, 1942.

46 Bron: UNHCR Zweden.

47 Motion for a resolution, 27 april 2015, zie [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2015-0378&format=XML&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2015-0378&format=XML&language=EN).

48 Op 30 maart 2015 heeft de staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie de ACVZ verzocht hem te adviseren hoe in de EU de verantwoordelijkheden ten aanzien van asielzoekers en statushouders over de lidstaten van de EU kunnen worden verdeeld.

49 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, april 2015, zie [www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html](http://www.bamf.de/DE/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html).

50 Raad van de Europese Unie, 26 september 2014, 13287/14, bezocht via [www.statewatch.org/news/2014/sep/eu-council-save-lives-au-13287-14.pdf](http://www.statewatch.org/news/2014/sep/eu-council-save-lives-au-13287-14.pdf), april 2015.

moeten opvangen. Wij merken op dat elke verdeelsleutel arbitraire elementen bevat. Zo houden de door Oostenrijk gepresenteerde modellen alleen rekening met de kosten van asielprocedures en asielopvang, maar niet met die van grensbewaking en met de aanwezigheid van ongedocumenteerden die geen asiel aanvragen. Het is echter goed dat er naar alternatieven voor het toedelingsstelsel van Dublin wordt gezocht. Problematisch aan dit stelsel is dat het duur is<sup>51</sup> en staten aan de buitengrenzen niet beloont voor inspanningen om asielprocedures, opvang en integratie te verbeteren. UNHCR heeft in een voorstel aan de Europese Commissie gepleit voor meer ondersteuning van de lidstaten die te maken hebben met grote aantallen binnenkomers (Griekenland, Italië) en staten die onder druk kunnen komen, zoals Bulgarije, Cyprus, Hongarije en Malta. Ook pleit UNHCR voor een daadwerkelijke toepassing van artikel 16 en 17 lid 2 van Dublin III om ervoor te zorgen dat familieverbanden zo veel mogelijk worden gerespecteerd (UNHCR 2015c).

Het voorstel van UNHCR gaat uit van de veronderstelling dat lidstaten (nog) niet bereid zijn te komen tot een geheel ander toedelingsmechanisme. De door verschillende EU-lidstaten genomen initiatieven laten mogelijk zien dat het draagvlak groeit om binnen afzienbare tijd te komen tot een werkelijke verdeelsleutel. De aantallen asielzoekers die via de zuidelijke buitengrenzen Europa<sup>52</sup> binnenkomen en de ramingen van het aantal asielzoekers dat een verzoek in Duitsland<sup>53</sup> zal indienen, nopen tot een voortvarende besluitvorming.

De Europese Commissie presenteerde op 13 mei 2015 een plan.<sup>54</sup> Europese landen moeten worden verplicht om asielzoekers uit andere lidstaten op te nemen, als de instroom daar te groot wordt. Elk land zou een asielzoekersquotum moeten krijgen, waarbij onder meer wordt gekeken naar de welvaart, bevolkingsomvang en het aantal werklozen. De Europese Commissie kan voortvarendheid niet worden ontzegd. Nu kijken wat de lidstaten doen.

51 ECRE wijst erop dat de kosten niet inzichtelijk zijn (ECRE 2013, p. 23, 24).

52 In de eerste vier maanden van 2015 zijn zo'n 61.000 personen de Middellandse Zee overstoken. Circa 1.800 personen vonden de dood. Bron: UNHCR.

53 Duitsland kwam met de schatting dat in 2015 een instroom van 400.000 asielzoekers wordt verwacht. Bron: *Deutsche Welle* 5 mei 2015.

54 NOS 9 mei 2015, <http://nos.nl/artikel/2034763-brussel-wil-asielzoekers-in-geval-van-nood-spreiden-over-eu.html> en *de Volkskrant* 9 mei 2015, [www.volkskrant.nl/dossier-vluchtelingendrama-middellandse-zee/brussel-wil-asielzoekers-spreiden-over-lidstaten~a4010111/](http://www.volkskrant.nl/dossier-vluchtelingendrama-middellandse-zee/brussel-wil-asielzoekers-spreiden-over-lidstaten~a4010111/).

## Literatuur

### **Boeles e.a. 2014**

P. Boeles, M. den Heijer, G. Lodder & C. Wouters, *European migration law*, Antwerpen: Intersentia 2014.

### **Brouwer 2013**

E. Brouwer, 'Mutual trust and the Dublin Regulation: Protection of fundamental rights in the EU and the burden of proof', *Utrecht Law Review* (9) 2013, afl. 1, p. 135-147. Te raadplegen op: [www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/viewFile/218/215](http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/article/viewFile/218/215).

### **Costello 2012**

C. Costello, 'Dublin-case NS/ME: Finally, an end to blind trust across the EU?', *Asiel & Migrantenrecht* 2012, afl. 2, p. 83-92.

### **EASO 2013**

European Asylum Support Office (EASO), *Annual report on the situation of asylum in the European Union 2012*, Valetta 2013.

### **EASO 2014**

European Asylum Support Office (EASO), *Annual report on the situation of asylum in the European Union*, juli 2014. Te raadplegen op: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/EASO-AR-final.pdf>.

### **ECRE 2008**

European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Sharing responsibility for refugee protection in Europe: Dublin reconsidered*, maart 2008.

### **ECRE 2013**

European Council on Refugees and Exiles (ECRE), *Dublin II regulation: Lives on hold*, 2013. Te raadplegen op: [www.ecre.org/component/downloads/download/701.html](http://www.ecre.org/component/downloads/download/701.html).

### **Moreno-Lax 2012**

V. Moreno-Lax, 'Dismantling the Dublin system: M.S.S. v. Belgium and Greece', *European Journal of Migration and Law* (14) 2012, p. 1-31.

### **Mouzourakis 2014**

M. Mouzourakis, 'Wrong number?' *The use and misuse of asylum data in the European Union*, CEPS paper No. 69, december 2014.

### **UNHCR 2015a**

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Asylum trends 2014*, 2015.

### **UNHCR 2015b**

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Central Mediterranean Sea Initiative (CMSI): Action plan*, maart 2015. Te raadplegen op: [www.refworld.org/docid/5506a6ae4.html](http://www.refworld.org/docid/5506a6ae4.html).



**UNHCR 2015c**

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR proposals to address current and future arrivals of asylum-seekers, refugees and migrants by sea to Europe*, maart 2015. Te raadplegen op: [www.refworld.org/docid/55016ba14.html](http://www.refworld.org/docid/55016ba14.html).

# De Arabische Lente en artikel 1F Vluchtelingenverdrag

*M. Bolhuis en J. van Wijk\**

Het aantal asielaanvragen in Nederland is de afgelopen jaren gestegen, van circa 15.000 in 2010 tot 26.000 in 2014.<sup>1</sup> Mede in het licht van ontwikkelingen in het Middellandse Zeegebied, ingegeven door de Arabische Lente, is er hernieuwde aandacht voor de vraag of zich onder deze asielzoekers personen bevinden die betrokken zijn geweest bij ernstige misdrijven, zoals internationale misdrijven en terrorisme. De opkomst van de Islamitische Staat (IS) en de asielinstroom uit landen als Syrië en Irak leiden ook, en wellicht nog sterker, tot de vraag of zich onder de instroom van asielzoekers uit deze landen personen bevinden die plannen hebben om in de toekomst terroristische aanslagen te plegen.<sup>2</sup> In antwoord op vragen van Kamerleden over het inreizen van potentiële terroristen verwees de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie naar artikel 1F van het VN Vluchtelingenverdrag (Vv) en de inspanningen die door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) worden ondernomen om potentiële '1F'ers' te herkennen. Wanneer er ernstige vermoedens zijn dat een asielaanvrager betrokken is geweest

\* Maarten Bolhuis MSc werkt bij het Center for International Criminal Justice ([www.cicj.org](http://www.cicj.org)) en is als promovendus verbonden aan de afdeling Strafrecht & Criminologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Dr. mr. Joris van Wijk werkt bij het Center for International Criminal Justice ([www.cicj.org](http://www.cicj.org)) en is als universitair hoofddocent verbonden aan de afdeling Strafrecht & Criminologie van de Vrije Universiteit te Amsterdam.

1 Cijfers verkregen via CBS StatLine, zie <http://statline.cbs.nl>.

2 Zie bijv. vragen van Tweede Kamerleden van de VVD en de PVV; *Kamerstukken II* 2013/14, 19673, 1883; Kamerman & Blokker 2014.

bij het plegen van ernstige misdrijven, kan deze worden uitgesloten van de bescherming die het VN Vluchtelingenverdrag biedt.<sup>3</sup>

In dit artikel bespreken wij in algemene zin wat de relevantie van artikel 1F Vv is met betrekking tot de recentelijk verhoogde asielinstream en de 'Arabische Lente'. Meer specifiek beantwoorden wij de vraag in hoeverre verwacht kan worden dat de toepassing van artikel 1F Vv een geschikt middel is om potentiële IS-sympathisanten te signaleren en daarmee mogelijk de dreiging van toekomstige terroristische aanslagen weg te nemen. Het artikel is gebaseerd op een analyse van wetenschappelijke literatuur, jurisprudentie, Kamerstukken en beleidsstukken.

### 1F'ers in Nederland

Tussen 1992 en 2014 is artikel 1F Vv aan 920 personen tegengeworpen.<sup>4</sup> Het aantal tegenwerpingen schommelt sinds 1997 rond de 30 per jaar, met de meest opvallende piek tussen 2000 en 2003 (Bolhuis & Van Wijk 2015), en een lichte stijging in 2014 (circa 50 tegenwerpingen).<sup>5</sup> De top vijf meest voorkomende nationaliteiten onder deze asielzoekers zijn de Afghaanse, Iraakse, Turkse, Angolese en Iraanse. Een eerdere analyse door de auteurs van alle 1F-beschikkingen die in Nederland zijn genomen van 2000 tot 2010, laat zien dat op een totaal van 745 beschikkingen 448 betrekking hadden op individuen van de Afghaanse nationaliteit (Bolhuis & Van Wijk 2015). Behalve vanuit de relatief grote instroom van asielzoekers uit Afghanistan moet deze oververtegenwoordiging worden begrepen vanuit

3 Art. 1F van het Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen uit 1951 luidt: 'De bepalingen van dit Verdrag zijn niet van toepassing op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen, dat: (a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten welke zijn opgesteld om bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen; (b) hij een ernstig, niet politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten; (c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.' Deze bestuursrechtelijke bewijsdrempel is lager dan de strafrechtelijke bewijsdrempel, ondanks de verwijzingen naar strafrechtelijke instrumenten in bijv. sub (a). Op basis van art. C2/6.2.8.4 Vreemdelingencirculaire wordt beoordeeld of iemand 'weet heeft gehad of had behoren te hebben van het plegen van het betreffende misdrijf (knowing participation) en of hij op enige wijze hieraan persoonlijk heeft deelgenomen (personal participation)'.

4 Kamerstukken II 2013/14, 19637, 1808, p. 14; Kamerstukken II 2014/15, 19637, 1952.

5 Kamerstukken II 2014/15, 19637, 1952.

het categoriale uitsluitingsbeleid, op basis waarvan alle Afghaanse ex-(onder)officieren van de KhAD/WAD (de veiligheidsdienst ten tijde van het communistische regime) op basis van artikel 1F Vv van asiel werden uitgesloten. Van hen wordt kort gezegd aangenomen dat zij vanwege hun positie betrokken moeten zijn geweest bij misdrijven die onder artikel 1F Vv vallen. *De facto* wordt daarmee de bewijslast omgekeerd. Datzelfde geldt voor Afghanen die bepaalde posities hadden bij de Hezb-i-Wahdat (de Eenheidspartij) en de Sarandoy (politie).<sup>6</sup> Ook hoge ambtenaren binnen de Iraakse veiligheidsdiensten en korporaals en niet-civiele leiders van de Sierra Leonse RUF kunnen onder een categoriaal uitsluitingsbeleid vallen.<sup>7</sup>

Personen die op basis van artikel 1F Vv worden uitgesloten van asiel en subsidiaire bescherming hebben geen recht op een tijdelijke verblijfsvergunning. Daarmee wijkt het Nederlandse beleid af van bijvoorbeeld landen als Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen. In Nederland hebben van asiel uitgesloten personen slechts toegang tot basale medische zorg en rechtsbijstand. Daarnaast worden zij aangespoord Nederland te verlaten. Vanaf 2002 werden '1F'ers' ongewenst verklaard op basis van artikel 67 van de Vreemdelingenwet 2000 (VW 2000), hetgeen met zich meebrengt dat het individu Nederland in principe binnen 24 uur moet verlaten. Sinds de inwerkingtreding van de Terugkeerrichtlijn 2008/115 EG op 31 december 2011 wordt 1F'ers een terugkeerbesluit zonder vrijwillige vertrektermijn in combinatie met een 'zwaar' inreisverbod opgelegd, op basis van artikel 25 lid 1 Terugkeerrichtlijn in combinatie met artikel 66a VW 2000. Een zwaar inreisverbod geldt voor een periode van ten hoogste twintig jaar en kan alleen worden opgelegd wanneer iemand naar het oordeel van de minister van Veiligheid en Justitie een ernstige bedreiging vormt voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de nationale veiligheid (art. 66a lid 4 VW 2000 jo. art. 6.5a lid 5 en 6 Vreemdelingenbesluit 2000).<sup>8</sup> Kennelijk vormen 1F'ers naar het oordeel van de minister een dergelijke ernstige bedreiging.

Op deze uitgesloten individuen rust in de meeste gevallen een verplichting om Nederland te verlaten. Een deel van hen kan echter, om verschillende redenen, niet worden uitgezet naar het land van herkomst. Circa 30% van de 1F'ers kan niet worden uitgezet vanwege het

6 *Kamerstukken II* 2000/01, 19637, 553; *Kamerstukken II* 2002/03, 19637, 695.

7 *Kamerstukken II* 2003/04, 19637, 811; *Kamerstukken II* 2003/04, 19637, 829.

8 Een 'licht' inreisverbod wordt opgelegd voor ten hoogste vijf jaar.

zogenaamde refoulementverbod dat voortvloeit uit onder meer artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).<sup>9</sup> Een artikel 3 EVRM-beletsel heft voor de 1F'er echter niet de verplichting op om Nederland te verlaten. Hervestiging in een derde land is vaak geen optie, omdat weinig landen deze personen vrijwillig willen opnemen. 1F'ers voor wie een refoulementverbod geldt, bevinden zich dus in de paradoxale situatie dat zij Nederland moeten verlaten, maar in principe geen land hebben om naartoe te gaan. Deze situatie kan het beste worden omschreven als een juridisch 'limbo' en komt voort uit wat Reijven en Van Wijk (2014, p. 2) een 'fundamentele systeemfout' hebben genoemd: een gebrekkige harmonisering tussen het internationaal vluchtelingrechtelijk en mensenrechtelijk kader. Een artikel 3 EVRM-beletsel is tijdelijk van aard; als de situatie in het land van herkomst voldoende verbetert, kunnen 1F'ers wel degelijk worden teruggestuurd. In de praktijk blijkt echter dat 1F'ers jarenlang in een limbo-situatie kunnen verkeren, met als gevolg grote persoonlijke problemen voor de individuen die het betreft en grote politieke problemen voor de bewindspersonen die verantwoordelijk zijn voor het migratiedossier.

### 1F'ers en de Arabische Lente

Met de verhoogde asieliinstroom van met name Syriërs dient de vraag zich aan in hoeverre een nieuwe groep 1F'ers met een artikel 3 EVRM-uitzettingsbeletsel 'in de maak' is. Sinds het begin van het conflict in Syrië zijn al bijna 4 miljoen Syriërs het land uit gevlucht. Hoewel met name omringende landen als Turkije, Jordanië en Libanon deze massale stroom vluchtelingen opvangen, bereiken ook steeds meer van hen Nederland. Waar het aantal eerste asielaanvragen door Syriërs in

9 Art. 3 EVRM stelt dat personen niet mogen worden onderworpen aan foltering of aan onmenselijke of vernederende handelingen of bestraffingen. In een brief aan de Tweede Kamer meldt de staatssecretaris dat in 180 van 630 zaken in de caseload van de Dienst Terugkeer en Vertrek van 2007 tot 2013 sprake was van een art. 3 EVRM-beletsel; dat zou neerkomen op een kleine 30%. Zie *Kamerstukken II* 2013/14, 19637, 1808, p. 16. Andere redenen waarom uitgesloten personen niet kunnen worden teruggestuurd, kunnen zijn dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens een 'interim measure' heeft opgelegd lopende een procedure, dat het terugzenden om medische redenen niet verantwoord is of omdat terugzenden het recht op familie- of gezinsleven, zoals vastgelegd in art. 8 EVRM, zou schenden.

2013 nog 2.673 bedroeg, is dat aantal in 2014 gestegen tot 9.475 (IND 2014, p. 3). Daarbovenop hebben nog 2.763 staatlozen een eerste asiel-aanvraag ingediend, volgens de staatssecretaris ‘veelal Palestijnen die eveneens afkomstig zijn uit Syrië’.<sup>10</sup> Hiermee is de instroom vanuit Syrië vele malen groter dan uit andere landen waar de Arabische Lente tot onrust en instabiliteit leidde. De instroom uit Irak is nog steeds significant (1.350 asielaanvragen in 2014), maar de instroom uit bijvoorbeeld Libië (sinds 2010 jaarlijks tussen 150 en 190 asielaanvragen) is aanzienlijk lager.<sup>11</sup>

Gezien het uitbreken van de burgeroorlog in 2011 tussen gewapende oppositiegroepen en het leger van het Assad-regime, en de inmenging van IS in het conflict vanaf 2013, is het legitiem de vraag te stellen of zich onder de grote stroom vluchtelingen uit Syrië asielzoekers bevinden die op basis van artikel 1F Vv zouden moeten worden uitgesloten van asielbescherming. Daar waar tot en met 2013 slechts enkele Syrische asielaanvragers zijn uitgesloten op basis van artikel 1F Vv,<sup>12</sup> laten recente cijfers over 2014 zien dat ongeveer 40 zaken zijn voorgelegd aan de gespecialiseerde Unit 1F van de IND en dat daarvan in 10 gevallen 1F in eerste aanleg is tegengeworpen.<sup>13</sup> Op een totaal van bijna 10.000 Syrische asielaanvragen in 2014 is 10 tegenwerpingen (0,1%) niet bijzonder veel. Ter vergelijking: het percentage asielzoekers dat tussen 1998 en 2007 1F kreeg tegengeworpen, was 0,3% (Van Wijk 2011, p. 319).

### **1F'ers en terrorismebestrijding**

Geregeld wordt gesuggereerd dat radicale IS-strijders naar Nederland en andere West-Europese landen zouden worden gestuurd om zich daar onder de dekmantel van een vluchtelingenstatus te vestigen, om vervolgens terroristische aanslagen te plegen (zie bijv. Kamerman & Blokker 2014). De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft aangegeven dat de IND de ontwikkelingen met betrekking tot IS op de voet volgt en inzet op ‘het ontwikkelen van nieuwe risicoprofielen en indicatorlijsten voor het herkennen van potentiële 1F'ers in de

10 *Kamerstukken II* 2014/15, 19637, 1948.

11 Cijfers verkregen via CBS StatLine, zie <http://statline.cbs.nl>.

12 *Kamerstukken II* 2013/14, 19637, 1808, p. 16.

13 *Kamerstukken II* 2014/15, 19637, 1952, p. 2.

instroom, het versterken van de informatiepositie, het meer inzetten op een EU-netwerk om informatie te delen en het delen van best practices' in het kader van het project 'Arabische Lente', voluit 'Arab Spring and beyond. Safeguarding the integrity and acceptance of international protection'.<sup>14</sup>

Onder de huidige omstandigheden van een voortdurende burgeroorlog waarin het aantal strijdende partijen groot is, ontwikkelingen elkaar in hoog tempo opvolgen en de veiligheidssituatie diplomatieke aanwezigheid niet toestaat, is het aannemelijk dat de informatiepositie van de IND, met name in de beginfase, kwetsbaar is geweest. In de loop der tijd zal er echter steeds meer informatie beschikbaar zijn gekomen die bij het opstellen van risicoprofielen van potentiële 1F'ers kan worden gebruikt. Het is echter de vraag in hoeverre het reëel is dat de IND op basis van de informatie die zij verkrijgt en vergaart met toepassing van artikel 1F Vv potentiële terroristen zal signaleren en uitsluiten.

Ten eerste is het van belang te benadrukken dat artikel 1F Vv volgens de VN Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen geen instrument is om belangen van openbare orde en nationale veiligheid te waarborgen (UNHCR 2009, p. 8). Toepassing van artikel 1F Vv is primair bestemd voor personen die in het *verleden* misdrijven hebben gepleegd en dient ervoor om de integriteit van het asielsysteem te beschermen en geen 'veilige haven' te bieden aan vermoedelijke plegers van serieuze misdrijven. Als de IND een ernstig vermoeden heeft dat een aanvrager ooit actief is geweest voor IS of andere radicale groeperingen uit het Midden-Oosten, dan zou dit mogelijk tot 1F-uitsluiting kunnen leiden. Mocht de IND (slechts) een ernstig vermoeden hebben dat een asiel-aanvrager toekomstige terroristische plannen heeft, dan zal deze informatie in principe niet (kunnen) bijdragen aan het uitsluiten van asielbescherming. Wel kan deze informatie uiteraard worden gedeeld met de opsporings- of geheime diensten, die dan hun eigen vervolgotrajecten kunnen inzetten.<sup>15</sup>

Ten tweede blijkt dat de 1F-beschikkingen vrijwel altijd worden onderbouwd op basis van wat de aanvrager zelf heeft verklaard tijdens de asielgehoren, in combinatie met wat op basis van publiekelijk beschikbare bronnen en algemene ambtsberichten bekend is over de situatie

<sup>14</sup> Kamerstukken II 2013/14, 19637, 1883, p. 25.

<sup>15</sup> Uitsluiting van vluchtelingenbescherming is ook mogelijk wanneer misdrijven zijn gepleegd *na* het moment waarop asiel is aangevraagd, op basis van art. 33 lid 2 Vv.

in een land of een specifieke organisatie (Bolhuis & Van Wijk 2015). De meeste Afghaanse 1F'ers bijvoorbeeld, hebben zelf onomwonden verteld dat zij een hoge positie binnen de staatsveiligheidsdienst bekleeden. Zij namen schijnbaar aan dat dit hun asielaanvraag niet zou schaden. In combinatie met informatie uit een algemeen ambtsbericht over Afghanistan bleken hun uitlatingen echter wel tot 1F-uitsluiting te leiden. Als IS-sympathisanten doelbewust via de asielprocedure rechtmatig verblijf zouden trachten te verkrijgen, is het niet erg waarschijnlijk dat zij tijdens de gehoren hun werkelijke achtergrond zullen prijsgeven, laat staan dat zij informatie zullen delen die ertoe kan leiden dat zij als potentieel terrorist zouden kunnen worden aangemerkt. Daadwerkelijke identificatie van mogelijke terroristen door de IND is waarschijnlijk alleen mogelijk als de IND regelmatig relevante informatie van geheime diensten krijgt doorgespeeld. Of en in hoeverre dit het type informatie is dat via Europese partners wordt verstrekt of binnen het project Arabische Lente wordt vergaard, is echter de vraag. Het feit dat een woordvoerder van de IND onlangs aangaf dat tien recente 1F-zaken aanhangers van het Assad-regime betroffen (Kamerman & Blokker 2014), suggereert in ieder geval dat de IND vooralsnog niet in de eerste plaats mogelijke terroristen uit Syrië weet te signaleren.

Dat, voor zover bekend, tot nu vooral Assad-getrouwen zijn uitgesloten, betekent overigens geenszins dat het 1F-beleid daarmee niet nuttig zou zijn. Uit rapporten van de VN en mensenrechtenorganisaties als Amnesty International en Human Rights Watch blijkt dat Assads troepen en paramilitaire groepen zoals Shabiha zich zeer waarschijnlijk schuldig hebben gemaakt aan oorlogsmisdrijven, misdrijven tegen de menselijkheid en andere grove mensenrechtenschendingen, zoals het doden van kinderen, medisch personeel en ziekenhuispatiënten, marteling, willekeurige gevangenneming en het systematisch ontzeggen van voedsel en water en medische behandeling.<sup>16</sup> Het is van het grootste belang dat personen die bij dergelijke misdrijven betrokken zijn geweest geen veilige haven kunnen vinden. Tegelijkertijd moet worden onderkend dat Assads regime feitelijk nog steeds aan de macht is, waarmee het voor de hand ligt dat de meeste Syriërs die recentelijk artikel 1F Vv hebben tegengeworpen gekregen niet de

16 Zie bijv. UN Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, 3rd report to the Human Rights Council, A/HRC/21/50, 16 augustus 2012; Amnesty International 2012; Human Rights Watch 2012.



meest ideologisch gemotiveerde en hooggeplaatste Assad-getrouwen zijn. Het ligt meer voor de hand dat personen uit de lagere echelons van de Syrische overheid nietsvermoedend informatie prijsgeven die tot een 1F-uitsluiting kan leiden. Advocaten vertellen ons dat zij op dit moment bijvoorbeeld cliënten bijstaan die op basis van 1F dreigen te worden uitgesloten omdat zij als ambtenaar informatie over voertuiggegevens hebben gedeeld met de Syrische geheime dienst, omdat dit ertoe kan hebben geleid dat deze personen zijn gearresteerd en vervolgens kunnen zijn gemarteld door medewerkers van de geheime dienst.

### **Syrische 1F'ers, de Afghanen van 2025?**

Uitgesloten 1F'ers uit Syrië kunnen voorlopig niet worden teruggestuurd. Ondanks het feit dat zij geen aanspraak kunnen maken op een (tijdelijke) verblijfsvergunning, verwachten wij dat zij, net zoals Afghaanse 1F'ers dat hebben gedaan, in veel gevallen voor lange tijd in Nederland blijven. Doorreizen naar andere landen is in principe namelijk niet mogelijk, omdat zij door middel van de Dublin-conventie kunnen worden teruggestuurd naar het land waar zij in eerste instantie asiel hebben aangevraagd. Syrische 1F'ers vormen daarmee in potentie een nieuwe substantiële groep illegale vreemdelingen die jarenlang in een limbosituatie in Nederland zal verblijven. Inspanningen die zijn gericht op het identificeren van potentiële 1F'ers, zoals het project Arabische Lente, zullen de omvang van deze groep in principe alleen maar vergroten. Het is belangrijk te realiseren dat de effecten van langdurig verblijf in een dergelijke uitzichtloze situatie bijzonder schrijnend kunnen zijn. Veel Afghaanse 1F'ers, van wie sommigen zich al bijna twintig jaar in Nederland bevinden, ervaren medische, psychische en sociale problemen (zie Reijven & Van Wijk 2014). Alhoewel strafrechtelijke vervolging van 1F'ers in principe mogelijk is op basis van universele jurisdictie, blijkt dit in de praktijk bijzonder weerbarstig. Ondanks het feit dat gespecialiseerde teams van de politie en het Openbaar Ministerie zijn opgericht, blijkt het in de praktijk zeer complex om 1F'ers uiteindelijk te vervolgen vanwege uitdagingen die inherent zijn aan het onderzoeken van misdrijven die lang geleden in een ver en ontoegankelijk land hebben plaatsgevonden (Bolhuis & Van Wijk 2015). Uitlevering naar Syrië met het oog op strafrechtelijke vervolging is op korte termijn ook niet waarschijnlijk, omdat dit een wel-

willende overheid vereist en een rechtssysteem dat in staat is om internationale misdrijven te vervolgen (Bolhuis e.a. 2014). Het is, met andere woorden, niet onaannemelijk dat iedere Syriër die op dit moment wordt uitgesloten in 2025 nog steeds als een niet-uitzetbare illegale veronderstelde oorlogsmisdadiger in Nederland verblijft.

## **Conclusie**

In antwoord op vragen van Kamerleden over het inreizen van potentiële terroristen verwees de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie naar artikel 1F Vv en de inspanningen die door de IND worden ondernomen om potentiële 1F'ers te herkennen. Toepassing van artikel 1F Vv draagt naar verwachting echter niet veel bij aan het veiliger maken van Nederland. Toepassing van artikel 1F Vv is primair bestemd voor personen die in het verleden misdrijven hebben gepleegd en heeft tot doel de integriteit van het asielsysteem te beschermen en geen 'veilige haven' te bieden aan vermoedelijke plegers van serieuze misdrijven. Alhoewel het voor kán komen dat de IND via bijvoorbeeld de geheime dienst of andere instanties proactief geïnformeerd wordt over personen die asiel aanvragen, worden 1F'ers in de meeste gevallen geïdentificeerd op basis van informatie die zij tijdens het asielgehoor zelf geven. De kans is klein dat IS-sympathisanten tijdens asielgehoren over hun verleden of toekomstige terroristische plannen zullen vertellen. Ten aanzien van landen als Syrië is het aannemelijker dat relatief laaggeplaatste personen, die als soldaat of ambtenaar bij een repressief staatsapparaat werkzaam zijn geweest, op basis van artikel 1F Vv worden uitgesloten. Wanneer de situatie in Syrië niet verbetert – en er zijn geen aanwijzingen dat dit op korte termijn gebeurt – ligt het voor de hand dat zij langdurig in een limbosituatie terecht komen. Dit heeft niet alleen grote negatieve gevolgen voor de 1F'ers die het betreft, maar betekent ook dat elke 1F-uitsluiting van vandaag een politiek probleem voor de toekomst creëert.

## Literatuur

### **Amnesty International 2012**

Amnesty International, *Deadly reprisals. Deliberate killings and other abuses by Syria's armed forces*, 14 juni 2012.

### **Bolhuis & Van Wijk 2015**

M.P. Bolhuis & J. van Wijk, 'Alleged war criminals in the Netherlands: Excluded from refugee protection, wanted by the prosecutor', *European Journal of Criminology* (12) 2015, afl. 2, p. 151-168.

### **Bolhuis e.a. 2014**

M.P. Bolhuis, L.P. Middelkoop & J. van Wijk, 'Refugee exclusion and extradition in the Netherlands. Rwanda as precedent?', *Journal of International Criminal Justice* (12) 2014, afl. 5, p. 1115-1139.

### **Human Rights Watch 2012**

Human Rights Watch, *Torture archipelago. Arbitrary arrests, torture, and enforced disappearances in Syria's underground prisons since March 2011*, 3 juli 2012.

### **IND 2014**

Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), *Asylum trends. Monthly report on asylum applications in the Netherlands and Europe*, december 2014. Te raadplegen op: <https://ind.nl/Documents/Asylum%20Trends%20201412.pdf>.

### **Kamerman & Blokker 2014**

S. Kamerman & B. Blokker, 'Zitten die "same bad Syrians" nu in de IJsselhallen?', *NRC Q* 15 oktober 2014. Te raadplegen op: [www.nrcreader.nl/artikel/7083/zitten-die-same-bad-syrians-nu-in-de-ijsselhallen](http://www.nrcreader.nl/artikel/7083/zitten-die-same-bad-syrians-nu-in-de-ijsselhallen).

### **Reijven & Van Wijk 2014**

J. Reijven & J. van Wijk, 'Caught in limbo: How alleged perpetrators of international crimes who applied for asylum in the Netherlands are affected by a fundamental system error in international law', *International Journal of Refugee Law* (26) 2014, afl. 2, p. 1-24.

### **UNHCR 2009**

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Statement on Article 1F of the 1951 Convention. Issued in the context of the preliminary ruling references to the Court of Justice of the European Communities from the German Federal Administrative Court regarding the interpretation of Articles 12(2)(b) and (c) of the Qualification Directive*, juli 2009.

### **Van Wijk 2011**

J. van Wijk, 'Als vluchtelingen (mogelijk) daders zijn; 1F-uitsluiting van de asielpprocedure en vervolging van oorlogsmisdrijven', *Tijdschrift voor Criminologie* (53) 2011, afl. 4, p. 310-327.

### **Relevante websites**

Voor meer informatie over het onderzoek naar de toepassing van artikel 1F Vv dat wordt verricht aan het CICJ, zie <http://cicj.org/research/escaping-justice/>.

# Een verblijfsvergunning, maar dan?

## De sociaaleconomische integratie van vluchtelingen in Nederland

*J.F.I. Klaver\**

Integratie is een wezenlijk onderdeel van vluchtelingenbescherming. Het recht op duurzame integratie is opgenomen in het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties. Ook in Europese regelgeving wordt het recht op integratie van degenen die internationale bescherming nodig hebben benadrukt. Zo is in de Kwalificatierichtlijn (2004/83/EG, herschikking 2011/95/EU) vastgelegd dat lidstaten moeten voorzien in passende programma's voor vluchtelingen om de integratie in de samenleving te vergemakkelijken. Daarnaast schrijft de richtlijn voor dat vluchtelingen in gelijke mate als andere burgers toegang moeten krijgen tot onderwijs, gezondheidszorg, sociale voorzieningen en voorzieningen die de positie op de arbeidsmarkt bevorderen. Kortom, integratie is – naast toelating en opvang – een belangrijk onderwerp in de discussie over vluchtelingenbescherming.

In deze bijdrage staat daarom de integratie van vluchtelingen in Nederland centraal. Aan de hand van de onlangs verschenen VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2014 (Klaver e.a. 2014) wordt eerst een actueel beeld geschetst van de sociaaleconomische integratie van vluchtelingen in Nederland. Met behulp van CBS-gegevens is voor een cohort vluchtelingen de integratiepositie in kaart gebracht en vergeleken met andere niet-westerse migranten en de autochtone bevolking. Het integratiebeleid is een van de factoren die van invloed zijn op het integratieproces van vluchtelingen. In het tweede deel van deze bijdrage gaat de aandacht uit naar ontwikkelingen in het Nederlandse beleid ten aanzien van inburgering, gezinshereniging en naturalisatie.

\* Dr. Jeanine Klaver is werkzaam als manager onderzoek bij Regioplan Beleidsonderzoek en houdt zich vooral bezig met onderzoek naar vraagstukken rondom integratie en migratie, met bijzondere aandacht voor de integratie van vluchtelingen.

Er wordt ingegaan op de invloed van deze ontwikkelingen op de mogelijkheden van vluchtelingen om ook daadwerkelijk te integreren in Nederland. Dit deel van de analyse is gebaseerd op gesprekken met experts, vluchtelingen zelf en beschikbare empirische studies over de relatie tussen elementen van het integratiebeleid en participatie van vluchtelingen in de samenleving.

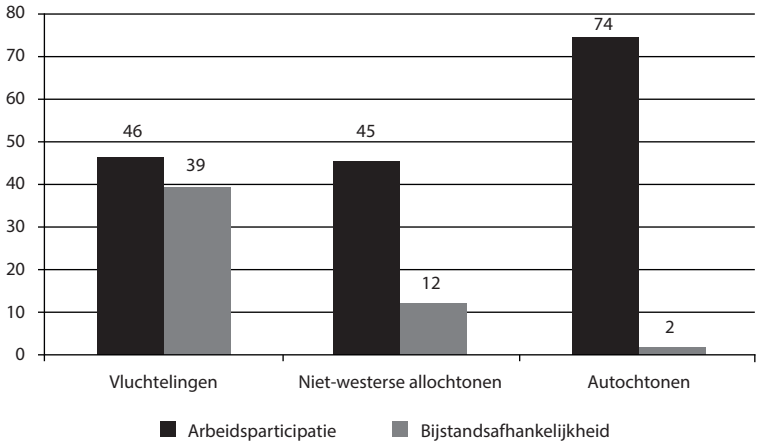
Tot slot worden de uitgangspunten van het huidige Nederlandse beleid vergeleken met die van het beleid in België/Vlaanderen, het Verenigd Koninkrijk en Denemarken. Er zijn op dit moment geen betrouwbare gegevens beschikbaar die een vergelijking mogelijk maken van de impact van de verschillende beleidskeuzes op de sociaaleconomische participatie van vluchtelingen.

### **De actuele integratiepositie van vluchtelingen in Nederland**

Nadat hun asielverzoek is toegewezen, staan vluchtelingen voor de uitdaging om een nieuw bestaan op te bouwen in Nederland. Vooral het verwerven van een goede positie op de arbeidsmarkt verloopt zeer moeizaam. Vluchtelingen beginnen met een flinke achterstand als gevolg van onder andere het ontberen van een sociaal netwerk, onvoldoende (relevante) werkervaring en scholing (of moeite om dit aan te tonen), onvoldoende beheersing van het Nederlands en gezondheidsproblemen als gevolg van traumatische ervaringen. Deze achterstand blijken zij nauwelijks in te kunnen halen.

In het kader van de VluchtelingenWerk IntegratieBarometer is de actuele sociaaleconomische integratiepositie van een cohort vluchtelingen die tussen 2000 en 2010 asiel heeft aangevraagd en in die periode een verblijfsstatus heeft gekregen, in kaart gebracht aan de hand van CBS-cijfers met betrekking tot arbeid, uitkering en inkomen. In totaal gaat het om een cohort van ruim 60.000 vluchtelingen. Zij worden vergeleken met de autochtone bevolking en met andere niet-westerse migranten die met niet-asielgerelateerde migratiemotieven (voornamelijk gezinsmigranten) in dezelfde periode (2000-2010) naar Nederland zijn gekomen. De meest recente gegevens hebben betrekking op de situatie op 1 januari 2013. De gegevens laten zien dat sprake is van een hardnekkige sociaaleconomische achterstand van vluchtelingen, die wordt gekenmerkt door een lage arbeidsmarktparti-

**Figuur 1** Netto-arbeidsmarktparticipatie van vluchtelingen en referentiegroepen tussen 15 en 64 jaar en uitkeringsafhankelijkheid per 1 maart 2013 in percentages



Bron: CBS, geciteerd in Klaver e.a. 2014

cipatie, een hoge uitkeringsafhankelijkheid en een aanzienlijke kans op armoede.

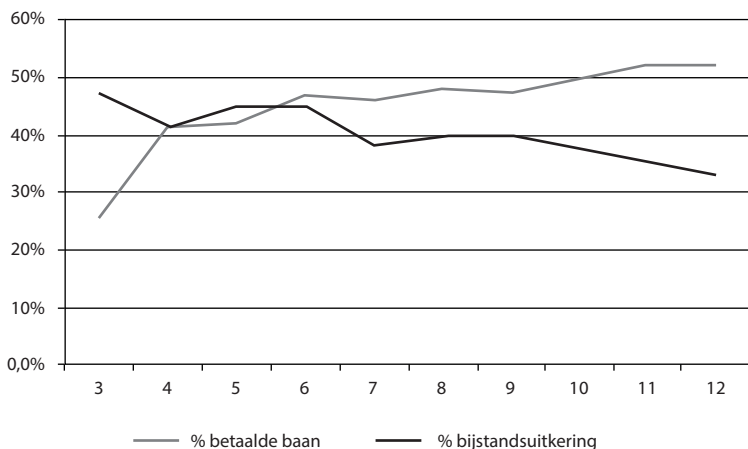
#### *Lage arbeidsmarktparticipatie en hoge uitkeringsafhankelijkheid*

Van alle vluchtelingen uit het cohort in de leeftijd van 15 tot en met 64 jaar heeft 46% een betaalde baan.<sup>1</sup> Dit aandeel werkenden ligt overigens ongeveer even hoog als onder de referentiegroep overige niet-westerse migranten. Beide groepen steken, niet geheel onverwacht, zeer ongunstig af tegen de autochtone bevolking, waar 74% van de beroepsbevolking een betaalde baan heeft (zie figuur 1).

De vluchtelingen uit het cohort zijn wel veel vaker afhankelijk van een uitkering dan de referentiegroepen. Twee op de vijf vluchtelingen heb-

<sup>1</sup> Het aandeel werkenden is gebaseerd op het aantal personen met een baan, ongeacht de omvang van die baan.

**Figuur 2** Arbeidsparticipatie en bijstandafhankelijkheid van vluchtelingen naar verblijfsduur per 1 januari 2013



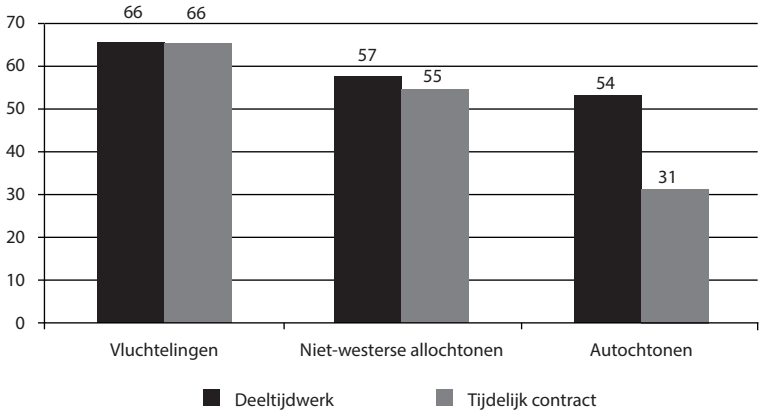
Bron: CBS, geciteerd in Klaver e.a. 2014

ben een bijstandsuitkering. Bij de referentiegroep overige niet-westerse allochtonen ligt dit aandeel substantieel lager, namelijk circa een op de tien. Bij de autochtone referentiegroep ligt dit aandeel op 2%, ofwel een op de vijftig.

Nagenoeg alle vluchtelingen zijn na toekenning van hun verblijfsstatus afhankelijk van een bijstandsuitkering, een situatie waarvan het moeilijk blijkt zich eraan te onttrekken. Een analyse van de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie en uitkeringsafhankelijkheid naar verblijfsduur laat namelijk zien dat het aantal vluchtelingen met een betaalde baan maar gering stijgt naarmate men langer in Nederland verblijft, terwijl andersom geldt dat de uitkeringsafhankelijkheid maar beperkt afneemt. Figuur 2 illustreert deze ontwikkeling. Het beeld dat hieruit naar voren komt, is er een van hardnekkige sociaaleconomische achterstand; in de eerste paar jaren na vestiging neemt de arbeidsparticipatie gestaag toe, maar na een aantal jaren vlakkt dit af tot zo rond de 50%.



**Figuur 3** Deeltijdwerk en aard van het contract binnen de groep werkenden voor vluchtelingen en referentiegroepen per 1 januari 2013



Bron: CBS, geciteerd in Klaver e.a. 2014

### *Kwetsbare werkenden*

Vluchtelingen zijn niet alleen vaker werkloos en afhankelijk van een uitkering dan andere groepen, ook hebben degenen die wel werken vaak een ongunstige arbeidsmarktpositie. Deze ongunstige positie wordt gekenmerkt door een hoog aandeel deeltijdwerkers, veel werkenden met een tijdelijk contract en een sterke afhankelijkheid van uitzendwerk. Twee derde van de werkende vluchtelingen doet dat in deeltijd en maar liefst een derde van alle werkenden heeft een baan van minder dan twaalf uur per week. Dergelijke kleine deeltijdbanen bieden weinig perspectief om de afhankelijkheid van de bijstand te verminderen (zie figuur 3).

### *Grote kans op armoede*

De slechte arbeidsmarktpositie en hoge uitkeringsafhankelijkheid van vluchtelingen vertalen zich naar een ongunstige inkomenspositie. Volgens het basisbehoeftecriterium is ruim een kwart van de vluchtelin-

gen arm te noemen.<sup>2</sup> Dit aandeel is overigens onder de referentiegroep overige niet-westerse migranten even hoog. Onder de autochtone bevolking is dit aandeel ongeveer 10%. Zeker wanneer mensen langdurig in armoede verkeren, heeft dit negatieve consequenties voor deelname aan het maatschappelijk verkeer.

Al met al laten de cijfers een weinig rooskleurig beeld zien. Veel vluchtelingen hebben moeite om een goede plek in de Nederlandse samenleving te verwerven en een economisch zelfstandig bestaan op te bouwen. Daarbij valt op dat er binnen de groep vluchtelingen aanzienlijke verschillen bestaan naar herkomstland. Van de vluchtelingen die uit China, Burundi, Angola, Sierra Leone en Guinee komen, heeft (ruim) meer dan de helft een betaalde baan. Vluchtelingen uit deze landen zijn vaak jonger en op jongere leeftijd naar Nederland gekomen. Vooral deze jonge categorie vluchtelingen, die hier ook onderwijs heeft genoten, neemt een duidelijk betere positie in op de arbeidsmarkt dan degenen die op latere leeftijd naar Nederland zijn gekomen. Allerlei factoren zijn van invloed op deze gebrekkige sociaaleconomische integratie van vluchtelingen, factoren die gelegen zijn in zowel de kenmerken van de vluchtelingen zelf als het gedrag van werkgevers, de economische ontwikkelingen en de beleidscontext. Zonder een directe causale relatie te willen leggen tussen het gevoerde integratiebeleid en de sociaaleconomische positie van vluchtelingen wordt in het tweede deel van deze bijdrage aandacht geschonken aan de ontwikkelingen in het Nederlandse integratiebeleid, meer in het bijzonder ten aanzien van inburgering, gezinshereniging en naturalisatie. Daarbij wordt inzichtelijk gemaakt hoe recente beleidsontwikkelingen in deze drie beleidsdomeinen belemmerend (kunnen) werken op de sociaaleconomische integratie van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving.

### **Ontwikkelingen in het Nederlandse integratiebeleid**

Met de invoering van de algemene inburgeringsplicht voor nieuwkomers in 1998 is het specifieke integratiebeleid voor vluchtelingen afgeschaft en geschaard onder het algemene integratie- en inburgeringsbeleid. Vluchtelingen vallen met andere woorden onder het algemene

2 Het basisbehoeftecriterium omvat de uitgaven die een zelfstandig huishouden gewoonlijk minimaal kwijt is aan onvermijdbare basale zaken, zoals voedsel, kleding, huisvesting en andere moeilijk vermijdbare zaken als verzekeringen en persoonlijke verzorging.

beleid voor migranten, hoewel soms sprake is van uitzonderingen voor vluchtelingen. Dit algemene integratiebeleid is de afgelopen vijftien jaar onderhevig geweest aan grote veranderingen (vgl. Entzinger 2003; Klaver & Odé 2009; Dagevos & Grundel 2013). Drie belangrijke veranderingen die ik hier wil uitlichten, zijn:

1. de sterkere koppeling tussen integratie en het verkrijgen van (permanent) verblijfsrecht;
2. het opschroeven van integratie-eisen; en
3. een verschuiving van de verantwoordelijkheid voor integratie naar de individuele migrant.

### *Koppeling tussen integratie en verblijfsrecht*

Een belangrijke ontwikkeling in het Nederlandse (integratie)beleid van de afgelopen jaren is het verbinden van integratievoorwaarden aan het verkrijgen van permanent verblijfsrecht. Gezinsmigranten moeten een inburgeringsexamen in het buitenland afleggen voordat zij naar Nederland kunnen komen en eenmaal in Nederland moeten migranten voldoen aan het inburgeringsvereiste voordat zij permanent verblijfsrecht kunnen krijgen en kunnen naturaliseren.

Voor vluchtelingen zijn vooral de inburgeringsvereisten in Nederland relevant. Veel vluchtelingen krijgen in eerste instantie een asielvergunning die kan worden ingetrokken wanneer de situatie in het land van herkomst als veilig wordt beschouwd. Omzetting van deze intrekbare asielvergunning in een permanente verblijfsvergunning is mogelijk, maar daarvoor moet wel worden voldaan aan het inburgeringsvereiste. Zolang dat niet het geval is, bestaat het risico dat de tijdelijke asielvergunning wordt ingetrokken. Het is vooral deze onzekerheid omtrent legaal verblijf die het integratieproces van vluchtelingen negatief kan beïnvloeden. Bakker e.a. (2013) laten in hun onderzoek bijvoorbeeld zien dat onzekerheid over de verblijfsstatus nadelig is voor de oriëntatie op Nederland en de sociaaleconomische integratie van vluchtelingen. Ook de vluchtelingen die in het kader van de VluchtelingenWerk IntegratieBarometer zijn geïnterviewd, noemen het belang van veiligheid en zekerheid als voorwaarde om zich te kunnen richten op een nieuwe toekomst in Nederland.

*Aanscherping integratie-eisen*

Daarnaast is te zien dat er op tal van terreinen relevant voor de integratie van migranten strengere voorwaarden zijn gaan gelden in de afgelopen jaren. Deze ontwikkeling is zichtbaar bij zowel inburgering als gezinshereniging en naturalisatie. Het gaat dan bijvoorbeeld om de invoering van hogere taaleisen, de invoering van een resultaatsverplichting bij inburgering en het aanscherpen van inkomenseisen bij gezinshereniging.

Nederland kent vanaf 1998 een verplichte inburgering voor nieuwkomers. Aanvankelijk was alleen sprake van een inspanningsverplichting, maar sinds 2007 geldt een resultaatsverplichting. Daaraan niet voldoen brengt financiële en verblijfsrechtelijke consequenties met zich mee. Een recente studie van Besselsen en De Hart (2015) laat zien dat aan deze verplichting reële risico's kleven voor vluchtelingen. De auteurs interviewden migranten die na vijf jaar nog niet aan de inburgeringsplicht hadden voldaan. Ook onderzochten zij 150 dossiers uit 2012 en 2013 van migranten van wie de aanvraag voor een vergunning voor onbepaalde tijd of voortgezet verblijf was afgewezen door de IND. Vijftig dossiers betroffen aanvragen voor een vergunning voor onbepaalde tijd asiel. Bij ongeveer de helft van de 'asiel-dossiers' heeft de IND onvoldoende inburgering als afwijzingsgrond opgegeven, zo blijkt uit het onderzoek. Het inburgeringsvereiste kan dus inderdaad een struikelblok zijn voor vluchtelingen met betrekking tot het verkrijgen van verblijfszekerheid. De onzekerheid over het verblijfsrecht is een factor die verhindert dat vluchtelingen zich hier thuis gaan voelen, aldus de onderzoekers. Zij stellen:

'Uit ons onderzoek blijkt dat voor degenen die niet aan de inburgeringsplicht kunnen voldoen, de strenge eisen en de (dreiging met de) gevolgen voor het verblijfsrecht juist averechts werken op hun integratie.' (Besselsen & De Hart 2015, p. 8)

Ook bij gezinshereniging is sprake van het opschroeven van eisen, bijvoorbeeld ten aanzien van de kennis van de Nederlandse taal. Sinds 2006 moeten gezinmigranten die naar Nederland willen komen eerst een basisexamen inburgering in het buitenland afleggen. Het niveau van dit examen is in 2011 verhoogd van A1-min naar A1 en daarnaast is een toets geletterdheid en begrijpend lezen ingevoerd.

Voor de meeste vluchtelingen geldt overigens dat deze aanscherpingen van het gezinsherenigingsbeleid hen niet raken, omdat zij als asielstatushouders gebruik kunnen maken van het zogenoemde nareisbeleid,<sup>3</sup> waarbij soepelere regels gelden dan bij het reguliere gezinsherenigingsbeleid. Vluchtelingen die een reguliere verblijfsvergunning hebben gekregen, zoals zij die onder het generaal pardon vallen, moeten echter wel voldoen aan de aangescherpte eisen voor gezinshereniging. Vooral de kosten die gepaard gaan met het afleggen van een examen in het buitenland en de inkomenseis (100% brutominimumloon) kunnen voor deze groepen een belemmering vormen om gezinshereniging te realiseren. Verder geldt zowel voor het nareisbeleid als voor het reguliere beleid dat procedures soms lang duren. Het langdurig gescheiden zijn van gezinsleden en onzekerheid over hereniging werken contraproductief voor integratie. Vluchtelingen geven zelf aan dat lang wachten op gezinshereniging een van de factoren is die integratie moeilijker maakt (Klaver e.a. 2007).

Voorts is ook bij naturalisatie sprake van een aanscherping van eisen. In 2003 is voor het eerst een naturalisatietoets ingevoerd waarvoor iedereen die wilde naturaliseren, moest slagen. De invoering leidde destijds tot een drastische daling van het aantal naturalisatieverzoeken (Van Oers 2006). Per 2007 is deze naturalisatietoets vervangen door het inburgeringsexamen. Zoals hierboven al werd geconstateerd, zijn niet alle vluchtelingen in staat om dit examen te behalen. Onderzoek uit 2012 onder vluchtelingen die in het kader van het generaal pardon een verblijfsstatus hebben gekregen, laat zien dat na vijf jaar zo'n 40% nog niet aan het inburgeringsvereiste had voldaan (INDIAC 2012). Vluchtelingen willen graag naturaliseren: niet alleen vanwege de praktische voordelen van een Nederlands paspoort, maar ook omdat het Nederlanderschap rust en verblijfszekerheid betekent, zo blijkt uit de interviews met vluchtelingen in het kader van de IntegratieBarometer.

### *Individuele verantwoordelijkheid voor integratie*

Het aanscherpen van de integratie-eisen is de afgelopen jaren gepaard gegaan met een verschuiving van de verantwoordelijkheid voor inte-

3 Vluchtelingen met een asielstatus kunnen binnen drie maanden na statusverlening gezinshereniging aanvragen onder het 'nareisbeleid'. Nareisigers krijgen dan een afgeleide asielvergunning.

gratie. Tot 2013 werden inburgeringscursussen aangeboden door gemeenten en was in feite sprake van een wederzijdse verantwoordelijkheid tussen migrant en overheid. Per 1 januari 2013 is de verantwoordelijkheid voor het behalen van het inburgeringsexamen eenzijdig neergelegd bij de individuele migrant. Inburgeringsplichtigen moeten nu zelf het initiatief nemen om binnen drie jaar de taalvaardigheid te verwerven die nodig is voor deelname aan de samenleving. Concreet betekent dit dat de migrant zelf een inburgeringscursus moeten zoeken en ook de kosten van deze cursus moet dragen. De overheid biedt ondersteuning in de vorm van een sociaal leenstelsel. Voor vluchtelingen met een asielstatus geldt dat de lening kan worden omgezet in een gift indien binnen de termijn wordt voldaan aan het inburgeringsvereiste. Daarnaast bieden gemeenten inburgeringsplichtige asielgerechtigden en nareizende gezinsleden maatschappelijke begeleiding bij het vinden van hun weg in de Nederlandse samenleving. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze begeleiding voorheen uitgebreider was dan momenteel als gevolg van lagere vergoedingen die de overheid hiervoor beschikbaar stelt.

Inburgering kan een bijdrage leveren aan integratie en wordt door vluchtelingen zelf ook vaak gezien als een belangrijke eerste stap in het integratieproces. Door de verschuiving van de verantwoordelijkheid naar de individuele vluchtelingen bestaat echter het risico dat vluchtelingen niet of te laat starten met inburgering, omdat zij de financiële consequenties niet goed kunnen overzien of niet in staat blijken om een geschikte inburgeringscursus te vinden. In hoeverre deze risico's zich ook daadwerkelijk voordoen, is op dit moment nog niet vast te stellen met harde gegevens. In de interviews die in het kader van de VluchtelingenWerk IntegratieBarometer zijn gehouden met vluchtelingen en experts worden deze risico's wel expliciet benoemd.

### **Nederlands beleid vergeleken**

Een analyse van de ontwikkelingen in het migratie- en integratiebeleid van het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Vlaanderen laat zien dat in deze landen vergelijkbare ontwikkelingen hebben plaatsgevonden als in Nederland. Ook in de ons omringende landen worden sinds het begin van deze eeuw toenemende eisen aan migranten gesteld met betrekking tot taal en zelfredzaamheid, het realiseren van gezinsmi-

gratie en het verkrijgen van een permanente verblijfsstatus of staatsburgerschap. Nederland en Denemarken zijn koplopers wat betreft het stellen van (hoge) eisen, maar ook Vlaanderen en het Verenigd Koninkrijk leggen de lat hoger voor migranten. Tegelijkertijd zijn er ook aanzienlijke verschillen in de wijze waarop de overheid integratiebeleid vorm geeft en participatie stimuleert.

Denemarken en Vlaanderen kennen net als Nederland een verplichte inburgering van nieuwkomers. Nederland is echter wel het enige land dat daar een resultaatsverplichting aan verbindt. In de twee andere landen geldt voor nieuwkomers een deelnameplicht, maar niet het behalen van een vastgesteld eindniveau. Een belangrijk verschil is ook dat in Denemarken en Vlaanderen vluchtelingen actief worden ondersteund bij hun integratie. In deze twee landen krijgen vluchtelingen een inburgerings-/integratietraject aangeboden door de overheid, terwijl in Nederland de vluchteling zelf verantwoordelijk is voor het vinden van een cursus en de kosten daarvan moet dragen (al dan niet met behulp van het sociale leenstelsel). Zo kent Denemarken een gratis driejarig intensief integratietraject waarbij vluchtelingen individueel worden begeleid en worden ondersteund richting de arbeidsmarkt. In Vlaanderen gaat het om een gratis eenjarig inburgeringstraject met eveneens individuele begeleiding en loopbaanoriëntatie.

Alle drie de landen met verplichte inburgering kennen sancties wanneer nieuwkomers niet voldoen aan de inburgeringsplicht. In Vlaanderen gelden alleen financiële boetes voor niet-deelname aan het inburgeringstraject. In zowel Nederland als Denemarken zijn daarnaast ook verblijfsrechtelijke consequenties verbonden aan het niet voldoen aan de inburgeringsplicht. Nederland gaat daarin echter een stap verder dan Denemarken omdat in Nederland uitgegaan wordt van een resultaatsverplichting, terwijl het in Denemarken gaat om deelname aan het traject.

In het Verenigd Koninkrijk speelt de overheid nauwelijks een rol bij de integratie van migranten en vluchtelingen en het land kent geen verplichte inburgering voor nieuwkomers. Wel kunnen vluchtelingen die weinig inkomen hebben, een gratis taalcursus volgen waarin zij ook informatie krijgen over de Britse samenleving. Deze kennis is nodig voor het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning of staatsburgerschap omdat daaraan wel taaleisen zijn verbonden. Net als in Nederland ligt in het Verenigd Koninkrijk de verantwoordelijkheid voor integratie geheel bij de nieuwkomer. Een verschil tussen het Ver-

enigd Koninkrijk en Nederland is wel dat het Verenigd Koninkrijk evenmin een traditie kent waarin een grote rol is weggelegd voor de overheid bij de integratie van vluchtelingen. In Nederland was dat voorheen wel zo, maar deze rol wordt steeds kleiner.

In alle vier de onderzochte landen geldt dat er voor vluchtelingen soms iets minder strenge eisen gelden dan voor reguliere migranten. Dit speelt in het bijzonder op het gebied van gezinshereniging. Zo hoeven in de onderzochte landen vluchtelingen vaak niet te voldoen aan de eisen van het reguliere gezinsherenigingsbeleid. Bijvoorbeeld inkomenseisen of de verplichting om in het buitenland eerst een taaltoets af te leggen gelden veelal niet voor hen. De afbakening van de groepen vluchtelingen die onder het soepeler beleid vallen, verschilt van land tot land. In Nederland betreft het asielstatushouders die binnen drie maanden na statusverlening een verzoek tot gezinshereniging indienen. In Vlaanderen geldt een termijn van één jaar waarbinnen het verzoek moet zijn ingediend. Het Verenigd Koninkrijk en Denemarken stellen geen termijn voor het indienen van het verzoek om het soepeler regime.

Met betrekking tot de voorwaarden voor naturalisatie loopt Denemarken voorop in het stellen van eisen, zowel wat betreft het vereiste taalniveau als wat betreft de eis ten aanzien van het aantal jaren legaal verblijf. In Denemarken kan een vluchteling pas na acht jaar legaal verblijf naturaliseren en moet hij of zij het Deens beheersen op niveau B2. In Nederland, België en het Verenigd Koninkrijk is naturalisatie mogelijk na vijf jaar legaal verblijf en het vereiste taalniveau is respectievelijk niveau A2 voor Nederland en België en niveau B1 voor het Verenigd Koninkrijk. Overigens is de Nederlandse regering voornemens om de termijn voor naturalisatie te verlengen van vijf naar zeven jaar.

Wat uit deze vergelijking tussen Nederland en een aantal omliggende landen duidelijk wordt, is dat het Nederlandse beleid vooral ten aanzien van de inburgeringseisen een harde koers vaart. Deze koers wordt gekenmerkt door het opschroeven van eisen aan migranten en het terugtrekken van de overheid op dit beleidsdomein. De gedachte van tweezijdigheid van het integratieproces is in het huidige Nederlandse beleid volkomen afwezig. Ook is er in Nederland – in vergelijking met bijvoorbeeld Vlaanderen en Denemarken – opvallend weinig aandacht (in faciliterende zin) voor arbeidsmarktparticipatie, terwijl dit een groot knelpunt is voor vluchtelingen.



## Slotbeschouwing

Kwantitatieve gegevens van het CBS laten zien dat de sociaaleconomische integratie van vluchtelingen in Nederland moeizaam verloopt. Velen van hen zijn niet in staat om zonder een extra steuntje in de rug zich een plek te verwerven op de Nederlandse arbeidsmarkt. Integratie van vluchtelingen gaat met andere woorden niet vanzelf. De Nederlandse overheid vraagt van vluchtelingen dat zij participeren aan de Nederlandse samenleving, maar biedt nauwelijks ondersteuning om te zorgen dat vluchtelingen ook daadwerkelijk kunnen participeren. Het voert te ver om de slechte sociaaleconomische positie van vluchtelingen in Nederland rechtstreeks te verklaren vanuit het gevoerde integratiebeleid. Integratie is een complex proces waar een heleboel factoren op van invloed zijn, het beleid is daar één van. Het beeld dat uit de beleidsanalyse echter naar voren komt, is dat de koers van het Nederlandse integratiebeleid eerder belemmeringen lijkt op te werpen voor de integratie van vluchtelingen dan dat het de integratie bevordert. Met name het koppelen van integratie-eisen aan het verkrijgen van permanent verblijfsrecht en het ontbreken van specifieke ondersteuning van vluchtelingen bij integratie door de overheid belemmeren het integratieproces van vluchtelingen. Nederland heeft hierin andere keuzes gemaakt dan een aantal landen om ons heen. Deze keuzes lijken niet bij te dragen aan de mogelijkheden voor vluchtelingen om duurzaam te integreren. Gezien de moeilijkheden die vluchtelingen ervaren om een goede plek op de arbeidsmarkt te verwerven, lijkt een intensievere ondersteuning van deze groep wenselijk en kan men er niet van uitgaan dat onder het adagium van eigen verantwoordelijkheid de sociaaleconomische integratie van vluchtelingen vanzelf gestalte zal krijgen.

## Literatuur

### **Bakker e.a. 2013**

L. Bakker, J. Dagevos & G. Engbersen, 'The impact of resources and security in the socio-economic integration of refugees', *Journal of International Migration and Integration* (15) 2013, afl. 3, p. 431-448.

### **Besselsen & De Hart 2015**

E. Besselsen & B. de Hart, 'Wet inburgering belemmert integratie. De verblijfsrechtelijke consequenties van de Wet inburgering: nu en vanaf 2016', *Asiel & Migrantenrecht* 2015, afl. 1, p. 1-8.

### **Dagevos & Grundel 2013**

J. Dagevos & M. Grundel, *Biedt het concept integratie nog perspectief?*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2013.

### **Dourleijn & Dagevos 2011**

E. Dourleijn & J. Dagevos (red.), *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau 2011.

### **Entzinger 2003**

H. Entzinger, 'The rise and fall of multiculturalism: The case of the Netherlands', in: C. Joppke & E. Morawska (red.), *Towards assimilation and citizenship: Immigration in liberal nation-states*, New York: Palgrave Macmillan 2003, p. 59-86.

### **INDIAC 2012**

INDIAC, *Rapportage analyse inburgeringsvereiste RANOV*, juli 2012.

### **Klaver & Odé 2009**

J. Klaver & A. Odé, *Civic integration and modern citizenship. The Netherlands in perspective*, Groningen: Europa Law Publishing 2009.

### **Klaver e.a. 2007**

J. Klaver, A. Odé & M. van Gent, *VluchtelingenWerk Integratie-Barometer 2006*, Amsterdam: Regioplan 2007.

### **Klaver e.a. 2014**

J. Klaver, B. Witkamp, M. Paulussen-Hoogeboom, S. Slotboom e.a., *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2014. Een onderzoek naar de integratie van vluchtelingen in Nederland*, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland 2014.

**Van Oers 2006**

R. van Oers, *De naturalisatietoets geslaagd? Een onderzoek naar de totstandkoming en effecten van de naturalisatietoets*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2006.

## Summaries

*Justitiële verkenningen* (Judicial explorations) is published six times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Security and Justice in cooperation with Boom Lemma uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (no. 3, 2015) is *Refugees in Europe*.

### **Asylum seekers in Europe: the geopolitical context**

*R.P.W. Jennissen*

In recent years, the number of asylum seekers in Europe has increased again. According to the figures of Eurostat, more than 600.000 applications for asylum were submitted in the countries of the EU in 2014.

This is more than double compared to 2010. This article seeks to provide explanations for this sudden increase. Furthermore, this article contains a detailed description of the long route which refugees who lodge an asylum application in a Northern or Western European country have to accomplish. Many considerations have to be made during this route. Other people than the refugees themselves (i.e. traffickers) make these considerations as well and they are often restricted by the circumstances.

### **In search for protection in a free world. Asylum migration to Europe analyzed**

*H.B. Entzinger*

The arrival of asylum seekers has become a major political and social issue in Europe recently, although not for the first time in history. This article describes and analyses the reasons why growing numbers of undocumented migrants come to Europe, many of them as asylum seekers. One important reason is growing political instability in a ring of countries that surround the EU. The article also describes the different routes undocumented migrants take to the EU, the rapid changes that occur in the choice of routes, and the backgrounds of these changes. Although most attention goes to the risky transit in the Central Mediterranean area, and the number of migrants taking this route is growing, a majority of asylum seekers has reached the EU via other

routes. Finally, this article also indicates roads towards finding solutions to the issue; this can only be achieved in the context of the EU.

### **Frontex and the limits of its mandate**

*M.H.A. Strik*

As an EU agency operating at the external borders of the EU, Frontex is actively involved in combating illegal migration. Since a rising number of migrants drown in the Mediterranean Sea or are pushed back to unsafe third countries, Frontex is being accused by human rights organizations for violating the fundamental rights of the EU. The Agency however maintains that it can't be held accountable for human rights violations, as it is only assisting Member States, and not taking over their responsibility. This article analyses if this position is correct in the light of the growing tasks and mandate Frontex is granted by the EU.

### **The infinite dynamics of a migrant's journey**

*J. Schapendonk*

In the context of the most recent European policy initiatives towards putting a halt on illegal immigration from Africa, this article discusses the transnational environment of West African migrants and the dynamics of their migration routes. By following one migration story more closely and by relating this route with the experiences of other migrants the article gives a clear insight into the aspirations of migrants, the often intangible way their journeys are facilitated, as well as into the various results of asylum procedures in Europe. The author argues that a European migration policy should go beyond the securitizing of migration through strategies aiming at immobilizing African migrants. This policy will prove to be ineffective since the aspirations of African migrants are constantly fed by political instability and the transnational reality of globalization.

### **Dublin: blind faith between states is fictional. On granting percentages and allocations**

*R. Bruin, S.G. Kok and A. Terlouw*

In light of the high numbers of persons entering the EU via the southern borders and the current uneven distribution of asylum seekers (five Member States of the EU currently received in 2014 more than 70% of the total amount of refugees), there is a clear and urgent need

for the EU ministers to ensure a fairer distribution of asylum seekers within the EU. The Dublin Regulation's system of allocating the responsibility for an asylum request does not offer a solution for this challenge, also because Member States cannot have a blind faith in the standards of a number of states for processing asylum requests. There are significant differences in the application of the law and the procedures.

### **The Arabic Spring and Article 1F Refugee Convention**

*M. Bolhuis and J. van Wijk*

In this article, the authors discuss in general terms the relevance of Article 1F Refugee Convention in relation to the recent increased asylum influx and the 'Arab Spring'. More specifically, they answer the question to what extent it can be expected that the application of Article 1F is an appropriate means for identifying potential IS sympathizers and thus possibly for removing the threat of future terrorist attacks. With regard to countries like Syria it is more likely that relatively low-level persons who have been employed as a soldier or officer in a repressive state apparatus are excluded on the basis of Article 1F, than IS sympathizers with future terrorist plans. When the situation in Syria does not improve, it is likely that those 1F-excluded individuals will end up in a limbo situation for a prolonged period of time. This not only has significant negative consequences for the individuals involved, but also means that every 1F-exclusion today creates a political problem for the future.

### **A residence permit, but what then? The socio-economic integration of refugees in the Netherlands**

*J.F.I. Klaver*

Integration is an essential element of refugee protection. This article presents data on the socio-economic integration of refugees in the Netherlands who have received a residence status between 2000 and 2010. Many refugees are unable to integrate successfully into the Dutch labor market, which results in high levels of welfare dependency and poverty. The article furthermore discusses developments in Dutch integration policies, with a specific focus on civic integration, family reunification and citizenship. These policies are increasingly characterized by imposing more stringent requirements on migrants as a precondition for obtaining permanent residency and citizenship.

As such, these policy developments prove to be counterproductive to refugee integration in the Netherlands. A brief comparison between the Netherlands on the one hand and Denmark, the United Kingdom and Belgium/Flanders on the other, shows that the Netherlands pursue a particularly severe course with regard to imposing integration requirements on refugees.



## Congresagenda

---

8-12 augustus	Police governance and human trafficking (Pattaya, Bangkok) <a href="http://ipes.info">http://ipes.info</a>
2-5 september	Annual conference European Society for Criminology (Porto) <a href="http://www.eurocrim2015.com">www.eurocrim2015.com</a>
7-8 september	Environmental crime and the money (Tilburg) <a href="http://www.environmentalcrimeseminar.com/home.html">www.environmentalcrimeseminar.com/home.html</a>
15 september	Jaarcongres LVB (Zwolle) <a href="http://logacom.nl/index.php?action=cong&amp;recn=202">http://logacom.nl/index.php?action=cong&amp;recn=202</a>
17-18 september	Sexual violence conference (Londen) <a href="http://www.mdx.ac.uk/events/2015/09/sexual-violence-conference">www.mdx.ac.uk/events/2015/09/sexual-violence-conference</a>
1 oktober	CPS Studiedag: Outsourcing politie (Dilbeek, België) <a href="http://www.politiestudies.be/vrij.cfm?Id=268">www.politiestudies.be/vrij.cfm?Id=268</a>
16 oktober	CPS Studiedag: Leren uit noodsituaties. De verkokering voorbij (Edegem, België) <a href="http://www.politiestudies.be/vrij.cfm?Id=298">www.politiestudies.be/vrij.cfm?Id=298</a>
18-21 november	The 2015 ASC meeting: The politics of crime & justice (Washington) <a href="http://www.asc41.com/annualmeeting.htm">www.asc41.com/annualmeeting.htm</a>
28 november	The costs of economic crime (Porto) <a href="http://www.obegef.pt/i2fc/2015">www.obegef.pt/i2fc/2015</a>

---

Het volgende nummer van *Justitiële verkenningen* is gewijd aan:

Jv 4: **Liaisons dangereuses**

Nadere informatie bij de redactie.