

De **ASIEL**
LOTTERIJ

RUUD KOOPMANS

De **ASIEL**
LOTTERIJ

**Het Europese vluchtelingenbeleid
van 2015 tot de Oekraïneoorlog
en hoe het beter kan**

2023 Prometheus Amsterdam

Voor mijn moeder, anker en kompas

© 2023 Ruud Koopmans
Omslagontwerp Jan van Zomeren
Omslagbeeld Jason Florio/Redux/ANP
Foto auteur David Ausserhofer
Zetwerk Mat-Zet bv, Huizen
www.uitgeverijprometheus.nl
ISBN 978 90 446 5269 7

Woord vooraf bij de Nederlandse uitgave

De asielpolitiek is al decennialang een splijtzwam in de Europese en Nederlandse politiek. Eens in de zoveel jaar lopen de aantallen asielzoekers en vluchtelingen plotseling sterk op, met overbelasting van opvangcapaciteiten, zich ophopende asielprocedures en druk op de toch al krappe woningmarkt tot gevolg. Het deel van de asielzoekers dat geen recht heeft op een beschermde status kan vervolgens meestal niet uitgezet worden, wat voor verdere problemen, ook op het gebied van criminaliteit, zorgt. Zo was het tijdens de zogenaamde ‘vluchtelingen crisis’ van 2015/2016, en eenzelfde ontwikkeling tekent zich nu af, als gevolg van de oorlog in Oekraïne en de (na de coronage-relateerde reisbeperkingen) weer toenemende migratiestromen. Tussen deze episodes lag een periode van zes jaar met duidelijk lagere instroomcijfers, waarin de landen van de Europese Unie de tijd hadden gehad om het asielbeleid fundamenteel te hervormen. Die gelegenheid is helaas, zoals ook na eerdere asielcrises, onbenut gebleven en zo dreigt ook nu weer een verlies van controle, dat net als in het verleden voor integratieproblemen zal zorgen en rechts-populistische partijen in de kaart speelt.

Een fundamentele hervorming van het asielbeleid is niet alleen nodig om de schadelijke politieke polarisatie rond dit thema in te perken, maar ook omdat de realiteit van het asielbeleid allang niet meer aan de doelstellingen beantwoordt waarvoor het internationale recht op politiek asiel ooit, in de jaren na de Tweede Wereldoorlog, in het leven was geroepen. Het dwingt mensen die bescherming nodig

hebben om een lange en gevaarlijke reis te ondernemen waarbij het risico onderweg te sterven veel groter is dan het risico dat zij lopen als ze in de landen van transit of eerste opvang waren gebleven. Anderen, die geen bescherming als vluchteling nodig hebben, volgen de lokroep van het Europese asielstelsel omdat ze weten dat wie eenmaal binnen is, meestal kan blijven, omdat het terugkeerbeleid niet of nauwelijks functioneert. Daarbij komt nog dat het falende asielbeleid in toenemende mate in geopolitiek opzicht een open flank voor de Europese Unie is geworden, omdat autocraten als Erdoğan, Poetin en Loekasjenko de druk op de Europese buitengrenzen moeiteloos kunnen manipuleren.

Reden genoeg dus om het huidige Europese asielregime tegen het licht te houden, niet alleen om te diagnosticeren waar het fout loopt, maar ook om te kijken hoe het beter zou kunnen. Beter, zowel voor die vluchtelingen die onze hulp het meest nodig hebben maar die nu vaak het nakijken hebben, maar ook voor de ontvangende samenlevingen, die met serieuze integratie- en veiligheidsproblemen geconfronteerd worden, die onder het alternatieve asielregime dat ik in dit boek uiteenzet vermeden zouden kunnen worden.

Ten opzichte van de Duitse versie, die enige maanden voor de Nederlandse verschenen is, heb ik een aantal passages geschrapt die voor Nederlandstalige lezers minder interessant zijn. De meeste hoofdstukken in dit boek hebben een breed Europees perspectief, maar voor twee hoofdstukken, die over arbeidsmarktintegratie (hoofdstuk 3) en criminaliteit (hoofdstuk 5), maak ik vooral gebruik van Duitse gegevens. Dit doe ik enerzijds omdat voor dit land gedetailleerdere gegevens beschikbaar zijn en anderzijds omdat Duitsland veruit de meeste asielzoekers in Europa heeft opgenomen. De problematiek van moeizame arbeids-

marktintegratie en een sterke oververtegenwoordiging van asielzoekers in de criminaliteit (met name van degenen met weinig kans op erkenning als vluchteling) is echter geenszins uniek voor Duitsland.

Ook in Nederland blijft de deelname van asielzoekers aan de arbeidsmarkt verder achter bij de aan het begin van de vluchtelingencrisis van 2015 door veel politici, werkgevers en opiniemakers geschetste vergezichten van vluchtelingen als redders van de verzorgingsstaat en antwoord op personeelstekorten. Ook voor Nederland geldt dat dik zes jaar na het verkrijgen van een vluchtelingenstatus slechts 40 procent van de vluchtelingen een baan heeft. (Degenen wier asielverzoek is afgewezen zijn daarbij nog buiten beschouwing gelaten.) Ruim 40 procent van de statushouders is ook zes jaar na de erkenning als vluchteling nog afhankelijk van een uitkering.¹ Wat betreft criminaliteit geldt ook in Nederland dat asielzoekers sterk oververtegenwoordigd zijn onder de verdachten van misdrijven. Zes jaar nadat zij als vluchteling erkend werden, en zelfs als we corrigeren voor leeftijd en geslacht, worden vluchtelingen meer dan twee keer zo vaak door de politie als verdachte van een misdrijf aangemerkt dan Nederlanders zonder migratieachtergrond. Zulke correcties voor leeftijd en geslacht worden meestal doorgevoerd wanneer cijfers over criminaliteit van vluchtelingen worden gepresenteerd, maar daarmee blijft een belangrijk deel van het probleem buiten zicht. De sterke oververtegenwoordiging van jonge mannen, die veel vaker crimineel gedrag vertonen dan andere demografische groepen, is namelijk een direct gevolg van het huidige asielbeleid. Ook hier geldt dat de meest problematische groep asielzoekers, namelijk degenen die niet als vluchteling erkend worden, in deze cijfers nog buiten beschouwing blijft.²

Voor dit boek voerde ik uitvoerige gesprekken met vijf deskundigen op het gebied van vluchtelingenrecht over de noodzaak, mogelijkheden en onmogelijkheden van een hervorming van het huidige asielstelsel. Vooral voor het slothoofdstuk waren hun ideeën en commentaren een belangrijke inspiratiebron. Ik ben Kai Heilbronner, Maarten den Heijer, Gerald Knaus, Jorrit Rijpma en Daniel Thym daarvoor zeer erkentelijk. Daniel Thym en Hanspeter Kriesi waren zo goed om het complete manuscript van commentaar te voorzien. Hiroshi Motomura, Max Schaub, Anna Skarpelis en Julia Stier leverden nuttige commentaren op afzonderlijke hoofdstukken. Melinda Biolchini en Elisabeth Schüler dank ik voor het transcriberen van de interviews, en Jasper Jansen voor zijn hulp bij de analyse van de Frontex-gegevens over grensoverschrijdingen op de Balkanroute. Ten slotte ben ik Marieke van Oostrom en Ulrich Nolte, mijn redacteurs bij respectievelijk Prometheus en C.H. Beck, dank verschuldigd voor vele suggesties voor verbetering.

1 Tien redenen waarom het Europese asielstelsel doodziek is

Het asielrecht berust op het fundamentele humanitaire beginsel dat mensen die politiek worden vervolgd of die om andere redenen voor hun leven of vrijheid moeten vrezen, recht hebben op bescherming. Zo is dat in 1951 vastgelegd in het Vluchtelingenverdrag van Genève en in de daarop gebaseerde regelingen in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en in het EU-recht. Situaties zoals die in de jaren dertig, toen slechts een deel van de Duitse joden die bescherming zochten tegen vervolging door het naziregime door buurlanden als Zwitserland of Nederland werd opgenomen terwijl anderen de toegang werd ontzegd, moeten worden voorkomen. Niemand met een greintje menselijk mededogen zal ontkennen dat we een asielrecht nodig hebben dat een herhaling uitsluit van het verschrikkelijke, voor velen dodelijke, onrecht dat joodse vluchtelingen in de jaren dertig is aangedaan.

Helaas komt het huidige Europese asielrecht niet eens in de buurt van deze morele norm. Het laat veel mensen die bescherming nodig hebben volledig in de steek en dwingt hen een levensgevaarlijke reis op zich te nemen om Europa te bereiken. Tegelijkertijd biedt het – juridisch, dan wel de facto – een recht op verblijf aan mensen die onze bescherming minder of helemaal niet nodig hebben, en het zijn vaak juist deze groepen asielzoekers die verantwoordelijk zijn voor de aanzienlijke bedreiging van de openbare veiligheid, die ik in de hoofdstukken 4 en 5 zal documenteren.

Het morele grondbeginsel van het huidige asielrecht is dat mensen wier leven en vrijheid in gevaar zijn, geholpen moeten worden. De praktijk is echter veel banaler. Iedereen die erin slaagt een Europese grens te bereiken, kan aanspraak maken op de bescherming van het asielrecht, ongeacht of er daadwerkelijk dwingende redenen voor bescherming zijn. Zelfs als de asielaanvraag na een zorgvuldige en vaak langdurige procedure wordt afgewezen, kan bijna iedereen toch blijven, omdat uitzetting naar de landen van herkomst slechts in enkele gevallen kan worden afgedwongen of omdat het land van herkomst door ontbrekende documenten niet onomstotelijk kan worden vastgesteld. Tegelijkertijd worden veel vluchtelingen die onze hulp dringend nodig zouden hebben buitengesloten, omdat zij niet over de fysieke of financiële middelen beschikken voor de moeilijke reis naar de EU of omdat zij uit landen komen vanwaaruit voor hen helemaal geen haalbare route naar Europa bestaat.

De realiteit van het Europese asielstelsel is dus deze: wij helpen iedereen die de Europese grenzen passeert, ongeacht of hij geldige redenen voor asiel heeft of niet; en wij helpen niemand zolang die er niet in slaagt Europa te bereiken, ook ongeacht of hij bescherming nodig heeft of niet. Het Europese asielsysteem is als een loterij met leven of dood, vrijheid of onderdrukking als inzet – een loterij waarbij de kansen echter zeer ongelijk verdeeld zijn. In het voordeel zijn degenen die jong, mannelijk en gezond zijn, over voldoende financiële middelen beschikken en die uit landen komen die binnen het bereik van Europa liggen. De facto beslist niet het asielrecht over toelating of afwijzing, maar de mensensmokkelaars. Er zijn weinig uitzonderingen op die regel. De aantallen afgewezen asielzoekers die daadwerkelijk worden uitgezet of vrijwillig terugkeren

naar hun land van herkomst en anderzijds vluchtelingen die via hervestigingsprogramma's en quota worden toegelaten zonder eerst de gevaarlijke route naar Europa te moeten nemen, zijn zeer klein.

Het feit dat het bereiken van de EU-grens doorslaggevend is, heeft een aantal andere ongewenste gevolgen die het huidige asielrecht ook vanuit het oogpunt van de binnenlandse en buitenlandse belangen van de ontvangende samenlevingen disfunctioneel maken. Anders dan bijvoorbeeld Canada, de Verenigde Staten, Australië en tot op zekere hoogte het Verenigd Koninkrijk, hebben Europese landen geen proactief, gepland vluchtelingenbeleid, waardoor het asielbeleid in Europa altijd een speelbal is van internationale gebeurtenissen die er soms toe leiden dat bijna niemand Europa bereikt en dat soms het aantal vluchtelingen dat Europa bereikt dramatisch toeneemt. Hoge aantallen vluchtelingen in relatief korte tijd leiden regelmatig tot problemen met de opvangcapaciteit van de landen van bestemming, tot asielprocedures die zich opstapelen en voorts tot een overbelasting van de integratiecapaciteit van de arbeidsmarkt, het onderwijs en de woningmarkt (zie hoofdstuk 3).

Doordat migratiemotieven en de behoefte aan bescherming, en zelfs het vaststellen van de identiteit en het land van herkomst, grotendeels irrelevant zijn voor de mogelijkheden om in Europa te blijven, ontstaan er ook aanzienlijke veiligheidsproblemen op het gebied van terrorisme (hoofdstuk 4) en gewelds- en seksuele criminaliteit (hoofdstuk 5). Bovendien zet de logica van het Europese asielstelsel de deur open voor chantagepogingen door populistische en autocratische van allerlei slag binnen en buiten de EU. De druk op het Europese asielstelsel hangt immers niet af van het aantal mensen dat bescherming nodig

heeft, maar van het aantal mensen dat een bepaalde grens bereikt, en dit aantal kan gemakkelijk door politici als Erdoğan, Tsipras of Loekasjenko worden gemanipuleerd om de EU of bepaalde lidstaten onder druk te zetten.

De onbedoelde gevolgen van de huidige praktijk, die vaak indruisen tegen de morele aanspraken van het Europese asielstelsel, kunnen in tien punten worden samengevat. De eerste vier hebben betrekking op de negatieve gevolgen voor degenen die bescherming nodig hebben, één gevolg heeft betrekking op de landen van eerste opvang, drie hebben betrekking op de belangen van de ontvangende samenlevingen en de laatste twee op de Europese en geopolitieke gevolgen van het huidige asielstelsel.

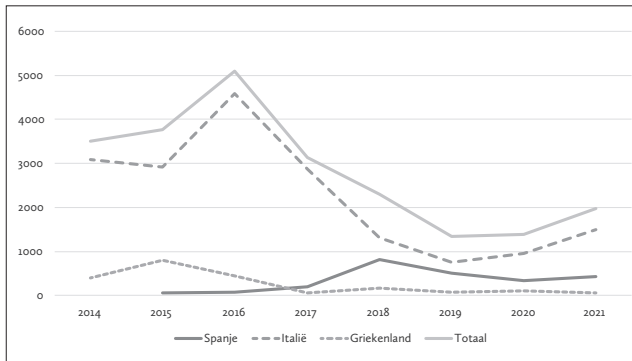
1 Het Europese asielstelsel eist meer levens dan het redt

Het schrijnendste bijproduct van het Europese asielstelsel is dat het meer mensen de dood injaagt dan dat het levens redt. Enerzijds heeft Europa zeer hoge drempels voor legale binnenkomst opgeworpen door voor bijna alle landen van herkomst van asielzoekers een visumplicht in te voeren en deze strikt te handhaven. Dit wordt bijvoorbeeld gedaan door luchtvaartmaatschappijen te dreigen met zware boetes als zij passagiers zonder geldig visum vervoeren. Tegelijkertijd geeft de geldende vluchtelingenregeling iedereen die er desondanks in slaagt een EU-grens te bereiken en het woord 'asiel' uitsprekt, toegang tot Europa en meestal een verblijfsrecht. Daardoor zijn veel mensen bereid grote risico's te nemen en veel geld te betalen aan smokkelaars om hun droom van een beter leven in Europa te verwezenlijken.

Slechts enkelen van hen zijn politiek vervolgd in de klassieke zin, velen zijn op de vlucht voor burgeroorlogen

of militaire dienst, maar velen – zoals de meeste migranten uit West-Afrikaanse landen – zijn ook economische migranten die hun kansen op werk en welvaart in Europa vaak onrealistisch inschatten. Aangezien Europa vanuit de armoede- en crisisgebieden in Afrika en het Midden-Oosten bijna uitsluitend via de Middellandse Zee kan worden bereikt, moeten zij een riskante zeereis maken die volgens de UNHCR – het Bureau van de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen – tussen 2014 en 2021 aan meer dan 22.000 mensen het leven heeft gekost.¹

Grafiek 1.1 Aantal verdronken vluchtelingen in de Middellandse Zee op de drie belangrijkste routes naar Spanje, Italië en Griekenland, 2014-2021



Bron: International Organisation for Migration (IOM)

Zoals blijkt uit grafiek 1.1 is van de drie hoofdroutes over de Middellandse Zee de centrale route van Noord-Afrika naar Italië verreweg de gevaarlijkste. Bijna 18.000 mensen verdronken hier terwijl ze Europa probeerden te bereiken. Op de westelijke route naar Spanje verloren ruim 2400 mensen het leven, hoewel dit cijfer een sterke onderschatting is, omdat de doden op de gevaarlijke route van West-Afrika naar de Canarische Eilanden niet zijn

meegerekend. Volgens de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) zijn op deze zeeroute sinds 2014 nog eens 2800 migranten omgekomen.² Ten slotte verloren nog ongeveer 2100 mensen hun leven tijdens de oversteek van Turkije naar de Griekse eilanden, onder wie de driejarige Alan Kurdi. Een schokkende foto van het lichaam van het aangespoelde Syrisch-Koerdische jongetje op een Turks strand ging begin september 2015 de wereld rond.

Met een totaal van iets meer dan 2,2 miljoen asielaanvragers die tussen 2014 en 2021 Spanje, Italië en Griekenland bereikten, betekenen deze cijfers dat ongeveer één op de honderd mensen die Europa probeerden te bereiken is omgekomen, en op de centrale Middellandse Zee zelfs meer dan één op de vijftig (meer dan 2 procent). In sommige jaren lag dat cijfer nog aanzienlijk hoger. Zo eindigde in 2019 tussen de 5 en 8 procent van de oversteekpogingen op de centrale Middellandse Zee fataal, afhankelijk van de berekeningsmethode.³ Dit zijn sterftecijfers die vergelijkbaar of zelfs hoger zijn dan die in de ergste burgeroorlogen ter wereld: de Syrische burgeroorlog heeft tot dusver naar schatting 350.000 levens geëist, wat overeenkomt met 1,7 procent van de Syrische bevolking aan het begin van de burgeroorlog. Daar komt nog bij dat de sterftecijfers van de UNHCR alleen de slachtoffers omvatten die tijdens de oversteek van de Middellandse Zee zijn omgekomen. Daarnaast viel een onbekend aantal doden door hongersnood, dorst, geweld en gebrek aan medische zorg tijdens de reis door de Sahara. IOM heeft meer dan vijfduizend van dergelijke sterfgevallen gedocumenteerd, maar uit gesprekken met migranten blijkt dat het aantal niet-gemelde gevallen waarschijnlijk hoog is.⁴ Vincent Cochetel, de vertegenwoordiger van de UNHCR voor het centrale deel van de

Middellandse Zee, sprak in 2019 zelfs de vrees uit dat het aantal mensen dat de tocht door de Sahara niet overleeft wel eens twee keer zo hoog zou kunnen zijn als het aantal doden in de Middellandse Zee.⁵

Degenen die in Europa zijn aangekomen lopen ook op hun verdere reis vanuit de mediterrane landen naar de rijke welvaartsstaten van West-Europa risico's. Een van de meest dramatische gevallen deed zich eind augustus 2015 voor, toen 71 door verstikking omgekomen vluchtelingen, onder wie vier kinderen, in een vrachtwagen langs een Oostenrijkse snelweg werden aangetroffen. Elf smokkelaars uit Afghanistan, Bulgarije en Libanon werden veroordeeld tot gevangenisstraffen, de vier hoofddaders kregen levenslang voor moord.

Al met al is asielmigratie naar Europa verreweg het dodelijkste migratiesysteem ter wereld: bijna 70 procent van alle migratiegerelateerde doden wereldwijd sinds 2014 was bij de zeemigratie over de Middellandse Zee en naar de Canarische Eilanden en langs de routes door de Sahara te betreuren. Daarbij moeten we niet vergeten dat slechts zeer weinigen van degenen die de gevaarlijke reis naar Europa ondernamen voor de keuze stonden tussen het risico om onderweg te sterven of in eigen land als gevolg van burgeroorlog, politieke vervolging of honger het leven te laten. Voor sommigen van hen ging het erom hun economische situatie te verbeteren, maar zelfs degenen die uit een land in burgeroorlog kwamen hadden bijna altijd al een veilig onderkomen gevonden in een ander land, in de eerste plaats in Turkije.

De vader van Alan Kurdi, bijvoorbeeld, had al twee jaar als textielarbeider in Turkije gewerkt toen hij besloot zijn gezin uit de belegerde Noord-Syrische stad Kobani te laten overkomen. Eenmaal in Turkije probeerde de familie