

# Ook de asielzoeker is gebaat bij Europees asielbeleid

door Laurens Jan Brinkhorst

In 1999 worden in Nederland tussen de 60 000 en 67 000 asielzoekers verwacht. Op 9 oktober vorig jaar schreef staatssecretaris Cohen aan de Kamer: 'Bij een omvang van de instroom waarvan thans sprake is loopt de uitvoering van het beleid in de gehele vreemdelingenketen uit de rails.' Fysieke grenzen zullen worden overschreden. Ook andere Europese landen kampen met een stijging van het aantal asielzoekers, maar Nederland behoudt zijn positie als een van de voorkeurslanden. De samenwerking tussen de Europese lidstaten op dit gebied stelt ernstig teleur. In 1998 hebben de Europese ministers geen enkel besluit voor samenwerking op het gebied van asiel en vluchtelingen genomen. Tentenkampen zijn dus meer dan een tijdelijke verschijning in het landschap van Ermelo. Nederland is vanwege de kwaliteit van de behandeling van de asielverzoeken en de opvang de favoriete bestemming. In het Europa zonder binnengrenzen ontvangt ons land een onevenredig aantal asielzoekers per capita. 'Het asielstelsel in Nederland ontploft', zo luidde de uitspraak van de staatssecretaris onlangs. Daardoor is de kwaliteit van dit asielbeleid niet op peil te houden. De korte-termijn-maatregelen die de staatssecretaris aankondigde om het hoofd te bieden aan de instroom van asielzoekers wijzen op een neerwaartse trend. Ik denk daarbij aan de wachtlijst, de tenten voor de wachtenden en het feit dat asielzoekers die een tweede of volgend asielverzoek hebben ingediend niet langer aanspraak kunnen maken op opvangvoorzieningen.

De asiel- en vluchtelingenproblematiek heeft vele morele, maatschappelijke, politieke en zelfs financiële dimensies: een vertegenwoordiger van de High Commissioner for Refugees van de VN kijkt anders tegen de problematiek aan dan de politicus die een beleid probeert uit te dragen dat voldoet aan de verwachtingen van de bevolking, of de ambtenaar van de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND), de rechter en de maatschappelijke organisatie die direct met de asielzoeker te maken hebben. Mijn eigen invalshoek is dat van een Europa zonder grenzen, waarin fundamentele rechten en waarden gewaarborgd zijn en zullen blijven.

***Het asielstelsel in Nederland ontploft. Ook in andere landen stijgt het aantal asielzoekers, maar Nederland blijft de favoriete bestemming. Op 22 januari 1999 organiseerde de SWB in samenwerking met de Eurofractie een seminar over de asielproblematiek. Scheidend Europarlementariër Laurens Jan Brinkhorst was een van de sprekers. Volgens Brinkhorst zal Europeanisering niet tot verloedering, maar juist tot handhaving van de kwaliteit van het asielbeleid leiden.***

## *Naar een verdere Europeanisering?*

Er is namelijk wel iets veranderd. Het Verdrag van Amsterdam zal in 1999 in werking treden. Het Nederlandse parlement heeft het Verdrag bekrachtigd. Het Verdrag voorziet in de totstandkoming van een Europese ruimte van vrijheid, zekerheid en rechtvaardigheid. Ik onderschrijf dit doel niet alleen vanuit het oogpunt van de Europese burger, maar ook vanuit het oogpunt van de asielzoeker. Mijn stelling is dat de harmonisatie van het asielbeleid in Europa op den duur ertoe zal bijdragen dat de kwaliteit van het asiel, zoals wij dat in Nederland kennen, gewaarborgd blijft. Anderen zijn overtuigd van het tegenovergestelde: dat harmonisatie van het asielbeleid op Europees niveau tot verloedering van de aangeboden bescherming zal leiden. Velen, ook in Nederland, hebben op de gebreken van de Europese samenwerking op het gebied van asiel gewezen. Dit is zeker terecht. Maar die gebreken zijn eerder toe te schrijven aan te weinig dan aan te veel samenwerking. Er is tot nu toe in Europees verband nauwelijks vooruit-

gang geboekt. Dat is allereerst aan de intergouvernementele opzet van de samenwerking te wijten. Met name de overdaad aan bureaucratie en het unanimitetsvereiste in de Raad van Ministers stonden een integrale aanpak in de weg. Internationale verdragen die pas in werking treden na parlementaire goedkeuring in vijftien lidstaten zijn niet het meest geëigende middel om een effectief beleid te voeren. Binnen het kader van de derde pijler (samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken) zijn de instrumenten te 'soft', de rechtsgeldigheid en de bindende werking onduidelijk of nemen uitzonderingen het hart uit het voorstel.

Het resultaat van het Europese beleid tot dusver is, dat de lidstaten reageren in plaats van te anticiperen op de feiten, dat de regelgeving op het gebied van asiel soms een verontrustende kwaliteit vertoont en dat de asielzoeker, afhankelijk van het Europese land waar hij zich bevindt, verschillende niveaus van bescherming en levensonderhoud geniet.

Het Verdrag van Amsterdam biedt mogelijkheden tot verbetering. Het schetst de contouren van een gemeenschappelijk asielbeleid en bepaalt dat er binnen een periode van vijf jaar (na het inwerkingtreden van het Verdrag) overeenstemming moet zijn over de criteria voor de vaststelling welke lidstaat een asielverzoek in behandeling moet nemen. Het Verdrag bepaalt dat er minimum-

Prof. mr L.J. Brinkhorst is als lid van het Europees Parlement ook actief in de Commissie Openbare Vrijheden en Binnenlandse Zaken.

normen moeten komen voor de opvang van asielzoekers, voor het aanmerken van mensen van buiten de EU als vluchteling, voor de procedures van toekenning of intrekking van de vluchtelingenstatus en voor het verlenen van tijdelijke bescherming aan ontheemden. Ook voorziet het Verdrag voor het eerst in *burdensharing* 'voor de opvang en het dragen van de consequenties van de opvang van vluchtelingen en ontheemden.' Het overhevelen van het asiel- en immigratiebeleid van de derde naar de eerste pijler (het gemeenschappelijke beleid) betekent bovendien dat effectievere instrumenten kunnen worden gehanteerd: verordeningen, richtlijnen en beschikkingen. Tegelijkertijd onderstreept dit wel de noodzaak de politieke en rechterlijke controle te versterken.

Zoveel is duidelijk: alleen met het besef dat het om een gezamenlijke problematiek gaat, zijn resultaten te bereiken. De eieren zijn gebroken, we kunnen nu alleen nog een goede of een slechte omelet maken. Tijdens het D66-seminar van 22 januari was daarover eigenlijk algemene overeenstemming. Herinvoering van de grenzen is geen optie.

### **Hoe nu verder?**

De Nederlandse regering wil conform het Verdrag van Amsterdam de samenwerking in Europees verband versterken. Het regeerakkoord bepaalt dat Nederland in de Europese Unie met kracht zal pleiten voor een goede harmonisatie van het Europese asiel- en immigratiebeleid.

Prioriteit moet gegeven worden aan het verzamelen en uitwisselen van gegevens en informatie. Er moeten diepgaande rechtsvergelijkende studies over de nationale wetgeving en praktijk van de nationale lidstaten op het gebied van asiel- en vluchtelingenbeleid komen. Het voorstel van het Actieplan van Wenen om de Commissie een studie te laten beginnen naar een gemeenschappelijke asielprocedure is zinloos als er geen inzicht in nationale wetgeving en praktijk bestaat.

### **Actief inspelen op het Verdrag**

Of de politieke wil bestaat om inhoud te geven aan het gemeenschappelijke asiel- en immigratiebeleid zal blijken bij de vertaling van bestaande regelgeving in communautair recht. De vraag is of tijdens dit proces verbeteringen zijn aan te brengen. Onlangs zijn mogelijk belangrijke stappen genomen. Zo zijn binnen het kader van de Raad van Ministers meerdere actieplannen opgesteld. De Nederlandse regering heeft hiertoe in belangrijke mate bijgedragen. Mede op Nederlands initiatief is eind 1997 een Europees actieplan opgesteld inzake de toevloed van migranten uit Irak en de aangrenzende regio's. De regeringsleiders hebben op de top van Wenen afgelopen december een actieplan bekrachtigd waarin wordt aangegeven hoe het Verdrag van Amsterdam in concrete maatregelen moet worden omgezet. Op Nederlands initiatief is een *task force* voor asiel en immigratie in het leven geroepen, die de opdracht heeft op korte termijn een plan van aanpak op basis van een gezamenlijk landenbeleid uit te werken. Een geïntegreerde aanpak zoals deze kan de aanzet vormen voor een bredere optiek waarin de soms kunstmatige tegenstelling tussen migranten en vluchtelingen wordt overbrugd.

### **Politieke druk uitoefenen**

Uit dit alles blijkt dat de omzetting van de bepalingen van het

Verdrag van Amsterdam geen technische exercitie is. De politieke druk moet worden opgevoerd zodat een actieplan ook werkelijk zin heeft en aan de verplichtingen van het Verdrag van Amsterdam wordt voldaan. De intergouvernementele aanpak heeft tot dusver weinig resultaten geboekt. Het tweeledige voorstel van de Commissie voor de tijdelijke bescherming van ontheemden en de verdeling van lasten over de lidstaten, is blijven steken in het Raadsapparaat. Zelf heb ik in het kader van de begrotingsprocedure voor 1999 een Europees Vluchtelingenfonds gecreëerd. Hiermee kunnen projecten worden gefinancierd voor de verbetering van de eerste opvang en de levensomstandigheden van vluchtelingen in de lidstaten: het gaat om huisvesting, onderhoud, taalcursussen, maar ook medische hulp. Het fonds kan bijdragen tot een behoorlijke toegang tot asielprocedures (voorlichting, tolken, rechtsbijstand) en ook tot projecten die vrijwillige terugkeer vergemakkelijken. Maar dit alles gebeurt pas als de Europese ministers het Vluchtelingenfonds hebben bekrachtigd door het van een rechtsbasis te voorzien. We moeten een eenparig besluit in de Raad van Ministers afwachten. Nederland en andere lidstaten hebben er groot belang bij. Maar bij onwil van de zuidelijke lidstaten komt er geen overeenstemming. Daarom vind ik dat de asielproblematiek deel uit moet maken van de algemene onderhandelingen over de toekomstige financiën van de Unie. In tegenstelling tot het hameren op de nulgroei van de Europese begroting, zou dat echt in het voordeel zijn van Nederland dat zo'n grote toevloed asielzoekers kent.

### **Ijveren voor democratische en rechterlijke controle**

Volmaakt is het Verdrag niet. Weliswaar heeft het Verdrag van Amsterdam vooruitgang geboekt maar een aantal belangrijke onderwerpen is niet afdoende behandeld. Het gaat hier voornamelijk om de democratische en rechterlijke controle.

De Overeenkomst van Dublin, waarin bepaald is welke lidstaat een asielverzoek in behandeling moet nemen, voorziet bijvoorbeeld niet in een supranationale rechterlijke instantie die kan zorgen voor een eenduidige interpretatie en naleving van de waarborgen van het Vluchtelingenverdrag. Ook wanneer de bepalingen van Dublin opgenomen zouden worden in het Verdrag van Amsterdam, blijft de competentie van het Europees Hof van Justitie in dit verband beperkt.

Het Europees Parlement heeft de komende vijf jaar weinig te zeggen over het Europees asiel- en vluchtelingenbeleid. De lidstaten kunnen over vijf jaar een eenparig besluit nemen om tot medebeslissing over te gaan. Raad en parlement zouden dan op gelijke voet als wetgevers optreden. Dan zou het EP erop kunnen toezien dat de inhoud van de minimumnormen voor bijvoorbeeld de opvang van asielzoekers niet automatisch de kleinste gemene deler weerspiegelt.

De problemen waarmee de lidstaten geconfronteerd worden, vergen, om inhoudelijke redenen en vanwege de Europese solidariteit, een gezamenlijke aanpak. Dat is één aspect van het verhaal. Maar even belangrijk voor de toekomst, en voor een partij als D66, zal zijn of de ontwikkeling van het gemeenschappelijke asiel- en immigratiebeleid gepaard zal gaan met de noodzakelijke democratische en rechterlijke waarborgen. Hierin ligt niet alleen de kern van het toekomstig gemeenschappelijke asielbeleid. Het sluit aan bij de algemene vraag hoe bij directe en indirecte overdracht van verantwoordelijkheden aan Europese instellingen de democratische en rechterlijke controle is geregeld. ♦