



ANTON VAN KALMTHOUT

Over migranten, vluchtelingen, asielzoekers en ontheemden: één pot nat?

Debat vol spraakverwarring

Vreemdelingen, migranten, (echte) vluchtelingen, verdragsvluchtelingen, asielzoekers, ontheemden, Dublin-claimanten, (on)veilige landen: het is maar een onvolledige opsomming van de begrippen die in het actuele debat over het vreemdelingenvraagstuk te beluisteren zijn. Opvallend is met welk gemak deze begrippen door elkaar worden gebruikt en misbruikt. Maar elk van deze begrippen heeft een nauwkeurig omschreven eigen betekenis. En daaraan zijn uiteenlopende juridische consequenties verbonden. Met deze bijdrage beoogt Anton van Kalmthout helderheid te scheppen over de betekenis van de uiteenlopende kwalificaties die over vreemdelingen worden gebezigd.

*Migranten op het station van Boedapest,
Hongarije, september 2015
(Frank Augstein/HH).*



Vluchtelingen zijn geen migranten. Niet iedere asielzoeker is een vluchteling, niet iedere vluchteling ook een asielzoeker. Onder de illegale vreemdelingen kunnen zich voormalige vluchtelingen en asielzoekers bevinden, maar veelal betreft het vreemdelingen, die met het niet-juridische begrip ‘economische vluchteling’ worden getypeerd. Weinig consistent is ook het gebruik van het begrip ‘allochtoon’. Formeel heeft het alleen betrekking op vreemdelingen van wie ten minste een ouder niet in Nederland is geboren. Maar in de praktijk blijft het hardnekkig worden toegepast op kinderen van tweedegeneratie allochtonen, die hier zijn geboren.

Het begrip vreemdeling

Het meest duidelijk is wat we onder een ‘vreemdeling’ verstaan, namelijk: ‘ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden beschouwd’ (Vreemdelingenwet, art. 1)¹. De status van vreemdeling is niet permanent. Onder bepaalde voorwaarden kunnen vreemdelingen, nadat ze een aantal jaren in Nederland hebben gewoond, de Nederlandse nationaliteit krijgen.

De Vreemdelingenwet zegt niet alleen wat onder het begrip vreemdeling moet worden verstaan, maar maakt ook een duidelijk onderscheid tussen diverse categorieën vreemdelingen en de uiteenlopende rechtsgevolgen die aan dit onderscheid zijn verbonden. In het dagelijkse spraakgebruik en de media worden deze verschillen echter vaak genegeerd. Het gevolg is een Babylonische spraakverwarring.

Vluchteling of migrant?

Op 10 november 2015 opende *De Volkskrant* met de kop 'EU gaat migranten ontmoedigen'. De term 'migranten', blijkt uit het artikel, wordt gebruikt als verzamelnaam voor alle vreemdelingen, vluchtelingen, asielzoekers, economische vluchtelingen die naar Europa komen om hier een nieuw bestaan op te bouwen, ongeacht het motief dat hen daartoe heeft aangezet. Juist dat motief is echter het doorslaggevende criterium om vluchtelingen en erkende asielzoekers niet als migranten in juridische zin te beschouwen. De *International Convention on the Protection of Migrant Workers* sluit vluchtelingen bijvoorbeeld uitdrukkelijk uit, want de Conventie is gericht op migranten. Wereldwijd zijn er, naar schatting van de Verenigde Naties en de UNHCR, meer dan 200 miljoen migranten tegenover ongeveer 19,5 miljoen vluchtelingen. Het onderscheid

end criterium is dat vluchtelingen – en hetzelfde geldt voor asielzoekers – zijn gevlucht uit veiligheidsoverwegingen (oorlog, vervolging, geweld). Migranten hebben om andere – dikwijls economische – redenen hun land verlaten. Vaak noemen we deze mensen 'economische vluchtelingen'. Ten onrechte, want het zijn 'economische migranten'. Een migrant is geen vluchteling, want hij of zij kan altijd veilig naar zijn land terug, omdat – anders dan bij vluchtelingen en erkende asielzoekers – niet hoeft te worden gevreesd voor vervolging of geweld van de kant van de overheid.

Het is niet zonder reden dat de UNHCR en vluchtelingenorganisaties zo vasthouden aan dit strikte onderscheid. Anders raakt immers de politieke steun voor vluchtelingen ondermijnd en komt de bescherming die het Vluchtelingenverdrag biedt onder druk te staan. En dat is, overal in Europa, aan de orde. Politici hebben de neiging om vluchtelingen als migranten te benoemen. Migranten zonder geldige papieren en zonder verblijfsvergunning mag een land namelijk de toegang weigeren. Vluchtelingen hebben daarentegen een internationaal gewaarborgd recht op bescherming. Ze mogen niet worden teruggestuurd naar een land waar hun leven of vrijheid in gevaar is.

*Een migrant is geen vluchteling,
want hij of zij kan altijd veilig
naar zijn land terug*

Dublin-claimanten

Vluchtelingen en asielzoekers zijn niet vrij in de keuze van het land waar zij hun verzoek om primaire of subsidiaire bescherming willen indienen. Om asielshoppen tegen te gaan, heeft de Europese Unie de zogeheten Dublinverordening uitgevaardigd. Deze verordening bepaalt welk land voor de behandeling van een asielverzoek verantwoordelijk is. Doorgaans is dat het land waar de vreemdeling het zogeheten Schengenbied binnenkomt. Het Dublinstelsel is omstreden, omdat het een bijzondere last legt op de landen aan de buitengrenzen van het Schengengebied, zoals Italië, Spanje, Griekenland en Hongarije. De bereidheid van deze landen om asielzoekers 'terug te nemen' is niet erg groot. Bovendien heeft het Hof in Straatsburg in 2011 Griekenland als 'niet veilig land' voor asielzoekers aangemerkt. Zodoende mogen sindsdien geen asielzoekers naar Griekenland worden teruggestuurd.

Vluchtelingenverdrag en verblijfsvergunning

Armoede, hongersnood, natuurrampen: er zijn tal van schrijnende redenen waarom mensen de keuze maken om hun land te verlaten. Het internationale Vluchtelingen verdrag van Geneve (1951) definieert hen dan echter niet als vluchteling. Deze kwalificatie heeft uitsluitend betrekking op iemand die 'vanwege een gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een

bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich buiten het land bevindt waarvan hij de nationaliteit bezit en niet in staat is of, vanwege deze vrees, niet bereid is een beroep te doen op de bescherming van dat land’.

Vluchtelingen die aan deze definitie voldoen, kunnen in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Meestal wordt hiervoor een asielerzoek ingediend. Dan wordt een tijdelijke verblijfsvergunning afgegeven, die na vijf jaar kan worden omgezet in een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd. Mocht de grond voor de verlening van de verblijfsvergunning in die periode van vijf jaar komen te vervallen, dan verandert de status van ‘vluchteling’ weer in die van een ‘gewone migrant’. De tijdelijke verblijfsvergunning kan alsnog worden ingetrokken en de ‘vreemdeling’ dient Nederland te verlaten.

Vrijwel altijd doorlopen vluchtelingen om voor een verblijfsvergunning in aanmerking te komen de gewone asielerprocedure. De zogeheten ‘uitgenodigde vluchtelingen’ vormen een uitzondering. Doorgaans gaat het over vluchtelingen van wie de situatie in het vluchtelingenkamp zo uitzichtloos, onveilig of medisch onverantwoord is, dat zij door de UNHCR worden geselecteerd en voorgedragen voor directe hervestiging in een ander land. In Nederland telt deze groep ongeveer 500 vluchtelingen per jaar.

Asielzoekers

Wat de meeste vluchtelingen gemeen hebben met asielzoekers is dat beide groepen de asielerprocedure moeten doorlopen om een verblijfsvergunning te kunnen krijgen. Veel asielzoekers hebben hun land echter niet verlaten vanwege een gegronde vrees voor vervolging, zoals gedefinieerd in het Vluchtelingenverdrag. Zij dienen daarom hun aanspraak op een verblijfsvergunning te baseren op de nationale regelgeving ter zake van Asielrichtlijnen, die voor alle lidstaten binnen de Europese Unie gelden (bijvoorbeeld de Opgangrichtlijn en de Procedurerichtlijn).

Indien de asielzoeker aannemelijk maakt dat hij of zij een gegronde reden heeft om aan te nemen dat zich, na uitzetting, in het land van herkomst een reëel risico voordoet van folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen, of bestraffingen, dan kan die persoon in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Het staat de autoriteiten dan immers niet vrij om de asielzoeker terug te sturen naar het land van herkomst zonder in strijd te komen met het in artikel 3 van het Europees Verdrag Voor de Rechten van de Mens verankerd ‘verbod van refoulement’. Een verblijfsvergunning biedt de bescherming die het land van herkomst onthoudt. Ter onderscheiding van de bescherming die vluchtelingen krijgen, spreekt

Een verblijfsvergunning biedt de bescherming die het land van herkomst onthoudt

Veilig derde land

Vluchtelingen en asielzoekers die Europa binnenkomen via een transitland buiten het Schengengebied, kunnen onder bepaalde voorwaarden naar dat transitland worden teruggestuurd. Dat land moet bepaalde Mensenrechtenverdragen naleven, als een ‘veilig land’ zijn aangemerkt, en de vluchteling of asielzoeker fysiek toelaten, legaal laten verblijven of ten minste asiel laten aanvragen. Het is niet de bedoeling dat het transitland de vreemdeling alsnog uitzet naar het land van herkomst. Uiteraard staat of valt zo’n overdracht met de bereidheid van het ontvangende land de vreemdeling over te nemen.

Met bijvoorbeeld Kosovo, Rusland en Macedonië zijn in Benelux-verband overnameovereenkomsten gesloten. In de praktijk wordt daar nog maar weinig gebruik van gemaakt. De Europese Unie en Turkije sloten in december 2013 een soortgelijke overeenkomst. Vooralsnog biedt die echter geen mogelijkheid voor het terugsturen van vreemdelingen die via Turkije de Europese Unie zijn binnengekomen. De overeenkomst kent namelijk een overgangstermijn van drie jaar waarin die alleen geldt voor Turken en ingezetenen van de Europese Unie. Het blijft steeds de vraag of de situatie in Turkije – en dat geldt voor alle zogeheten veilige derde landen – wel zo veilig is als de overeenkomsten doen geloven. Net als in het geval van Griekenland in 2011 is het de rechter die bepaalt of de overdracht de toets aan artikel 3 van het Europees Mensenrechten Verdrag kan doorstaan.

men in dit geval van ‘subsidiare bescherming’. Daarnaast zijn er nog andere wettige gronden om een asielzoeker een verblijfsvergunning te geven, met name klemmende redenen van humanitaire aard. Of als de algehele situatie in een bepaald land zodanig is, dat het van bijzondere hardheid zou getuigen wanneer iemand gedwongen zou worden naar dat land terug te keren.

Het verlenen van een verblijfsvergunning aan een vluchteling of asielzoeker kan maken dat ook diens naaste familie in aanmerking komt voor een zogeheten ‘afgeleide verblijfsvergunning’. Daarbij gaat het over partners of kinderen die tegelijkertijd met de vreemdeling zijn meegereisd of nagereisd (binnen een termijn van drie maanden nadat de verblijfsvergunning is verleend).

Ontheemden

Een methode die nog weinig wordt toegepast, maar door de massale komst van vluchtelingen naar Europa opnieuw ter discussie is gesteld, is om in Europa een beroep te doen op de Richtlijn tijdelijke bescherming. Die kwam in 2001 tot stand na de burgeroorlogen in het voormalige Joegoslavië. Deze richtlijn houdt in, dat ‘indien er sprake is van een massale toestroom van ontheemden’ de Europese Raad (de gezamenlijke ministers van de lidstaten), op voorstel van de Europese Commissie, kan besluiten om vluchtelingen een tijdelijke, kortdurende verblijfsvergunning te verlenen met aanzienlijk beperkter voorzieningen dan de gebruikelijke tijdelijke verblijfsvergunning.

Veel landen hebben weinig animo om deze Richtlijn weer te gaan gebruiken. Dat blijkt wel uit de hekken die worden opgetrokken. Ook juridisch zijn er de nodige bezwaren aan te voeren. Het is namelijk de vraag of het juridisch geoorloofd is om de vluchtelingen die voldoen aan de criteria van het Vluchtelingenverdrag of asielzoekers die een aanspraak kunnen maken op subsidiare bescherming, de daaraan verbonden rechten te onthouden door ze in plaats daarvan de zogeheten ontheemdenstatus te verlenen. Bovendien is de ontheemdenstatus bedoeld voor een relatief korte crisisperiode. Het vooruitzicht is dat de ontheemden snel weer naar hun land terugkeren. Maar dat lijkt voor de huidige stroom van vluchtelingen en asielzoekers vooralsnog geen reële optie.

-
- 1 Er zijn niet-Nederlanders die toch als Nederlander worden beschouwd en dus geen vreemdeling zijn in de zin van de Vreemdelingenwet: de Molukkers, bijvoorbeeld, die als zij staatloos zijn of de Indonesische nationaliteit hebben weliswaar geen Nederlander zijn in de zin van de Rijkswet op het Nederlanderschap, maar wel als Nederlander behandeld worden en ook een Nederlands paspoort kunnen krijgen.

ANTON VAN KALMTHOUT is emeritus hoogleraar straf- en vreemdelingenrecht aan Tilburg University.