

In haar eentje zet asielrechter Van Lokven het hele asielbeleid op scherp

Voor de uitspraken van rechter Steffie van Lokven wordt gevreesd, vanwege haar scherpe oordelen – „onaanvaardbaar, onacceptabel en respectloos” noemde ze het handelen van de IND – en omdat ze geregeld naar het Hof van Justitie in Luxemburg stapt. „Het recht is geen kwestie van regeltjes overschrijven.”

Door **Andreas Kouwenhoven** Fotografie **Merlin Daleman**

De aanvraag voor een interview met Steffie van Lokven blijft twee maanden liggen. Het moet langs de president van de rechtbank Limburg, en die maakt zich zorgen. Ze begrijpt het verzoek, want Van Lokven „is een heel bijzondere rechter”. Maar daar schuilt ook het gevaar in. „Nu is ze nog onbekend voor het grote publiek. Misschien willen we dat liever zo houden.”

Uiteindelijk kan het interview toch plaatsvinden, onder twee voorwaarden. Het mag niet over haar gaan, als persoon, en ze mag niet in discussie treden over gerechtelijke uitspraken. Als Steffie van Lokven eenmaal aan tafel zit in een kale vergader ruimte van de rechtbank, lijkt er nog een derde voorwaarde bij te komen. Ze wil niet op de foto. Van Lokven wijst naar het raam, dat uitkijkt op een verkeersknooppunt in Roermond. „Moet ik dan voor een fotograaf hier uit het raam gaan staren of zo?” Ze wil geen publieke bekendheid worden.

Na enig aandringen mag er toch een foto gemaakt worden, in de zittingszaal.

Steffie van Lokven (53) geldt als de meest kritische asielrechter van Nederland. Nieuw asielbeleid dat de politiek bedenkt, eindigt vroeg of laat in de rechtszaal – en dus ook in de vreemdelingenkamer in Roermond, waar Van Lokven voor werkt. En haar oordeel wordt gevreesd.

Regelmatig wordt fel Van Lokven of het Nederlandse beleid wel strookt met het Europese recht. In zo’n geval gaat zij, anders dan veel van haar collega’s, naar de hoogste rechter van de Europese Unie: het Hof van Justitie in Luxemburg. En daar krijgt Van Lokven vaak gelijk, met grote gevolgen.

Neem de praktijk waarbij afgewezen asielzoekers worden opgesloten om ze te kunnen uitzetten. Jarenlang was het uitgangspunt dat de rechter in zo’n geval niet zelf nagaat of die opsluiting wel terecht is. Tot Van Lokven tegen die lijn inging. Ze kreeg in 2022 gelijk in Luxemburg, en sindsdien moeten alle rechters in de EU zelf controleren of dit soort opsluitingen rechtmatig zijn, wat het lastiger maakt om illegale vreemdelingen vast te zetten.

Zo gaat het vaker. In verschillende zaken, van het beleid voor minderjarige asielzoekers tot aan het terugsturen van ‘verwesterde’ jonge vrouwen, leidde haar gang naar

Luxemburg ertoe dat Nederlands beleid moest worden aangepast.

Feitelijk doet ze het allemaal naast haar reguliere werk als asielrechter in Roermond. Overdag behandelt ze gemiddeld tien zaken per week, meestal van asielzoekers die door de IND zijn afgewezen. En ‘s avonds, „als de kinderen op bed liggen of op stap zijn”, werkt ze aan de grote zaken die ze aan Luxemburg voorlegt. Het zijn werkweken van zeventig uur, maar klagen doet ze niet. „Ik hou van mijn vak.”

Het vreemdelingenrecht, waarin ze sinds 2014 werkt, is „het mooiste rechtsgebied dat er is”. Het gaat tenminste ergens over. „Ik snap dat tuinhuisjes en dakkapellen ook heel belangrijk kunnen zijn voor mensen, maar als je in zo’n procedure geen gelijk krijgt, dan gaat het leven gewoon door. Dat is in vreemdelingenzaken wel anders.”

Haar uitspraken schrijft ze bijna allemaal zelf. In de rechtspraak is het gebruikelijk dat griffiers dat doen, maar Van Lokven wil dat niet. „Als ik zelf schrijf, denk ik dat ik ook scherper ben op de zitting.” Er zit nog iets anders achter: „In een veld waarin alle uitspraken er ongeveer hetzelfde uitzien, kan taal een middel zijn om accenten te zetten. Ik hou incidenteel wel van stellig taalgebruik.”

Daar heeft Van Lokven een reputatie in opgebouwd. Waar veel rechters zich beperken tot de droge constatering dat een IND-besluit „onvoldoende gemotiveerd” is, kan Van Lokven de immigratiedienst er stevig van langs geven. Zo verweet ze de IND in een eerdere uitspraak „onaanvaardbaar, onacceptabel en respectloos” gedrag, omdat de dienst niet

kwam opdagen bij een zitting. In een andere uitspraak hekelde ze de „volstrekt inadequante” besluiten van de IND, die ondanks rechtelijke uitspraken bleef weigeren een asielzoeker een verblijfsvergunning te geven. „Ontluisterend”, schreef Van Lokven.

Scherpte is soms nodig, zegt ze. „Als je een discussie wil lostrekken, moet je af en toe andere woorden gebruiken.”

In die laatste zaak deed Van Lokven nog iets anders: ze droeg de IND op de asielzoeker een verblijfsvergunning te geven. Rechters mógen dat doen, maar het gebeurt zelden. De praktijk is dat de IND beslist wie wordt toegelaten en dat de rechter dat besluit alleen toetst. Maar van die lijn wijkt Van Lokven als een van de weinigen wel eens af.

Wachttijden

Dat heeft alles te maken met de wachttijden in het asielsysteem. Procedures slepen zich soms jarenlang voort voordat ze überhaupt bij de rechter belanden. „Laatst had ik een zaak die al sinds 2019 liep en waarin de IND al twee keer te horen had gekregen dat het besluit niet voldeed”, zegt Van Lokven. „Dan vind ik het lastig om tegen de vreemdeling te zeggen: je hebt gelijk, ga maar weer terug naar de IND, dan kom je daar op een stapel terecht en zien we je over een paar jaar wel weer terug.”

In zulke gevallen grijpt Van Lokven naar onorthodoxe middelen. Dan draagt ze de IND op een verblijfsvergunning te geven. Of ze probeert de procedure naar zich toe te trekken. „Dan zeg ik tegen de IND: je moet een nieuw besluit nemen en je komt binnen zoveel weken daarmee terug bij mij”, zegt ze. „Dan schrijf ik precies op wat er niet goed was. Zo voer ik de regie. Eigenlijk zijn het twee uitspraken voor de prijs van één.”

Onlangs ging ze een stap verder. In een uitspraak in februari deed ze de IND een opmerkelijk voorstel: de immigratiedienst zou er goed aan doen geen beroep meer in te stellen bij de Raad van State tegen haar uitspraken. „De IND zou kunnen zeggen: bij oudere zaken procederen we niet meer helemaal door tot aan de hoogste rechter”, legt Van Lokven uit. Dat zou een manier zijn om de achterstanden in te lopen. Het is eigenlijk niet de taak van een rechter, zegt ze, om



hierover mee te denken. „Maar in concrete zaken voel ik me af en toe wel genoodzaakt om zo naar oplossingen te zoeken.”

Dat een rechter soms „meer moet doen dan je wettenbundel lezen”, is een visie die Van Lokven al vroeg ontwikkelde. Haar studie rechten vond ze „echt oersaai”. „Dat lag ook aan mezelf, ik heb er helemaal niks van gemaakt. Ik was wat je noemt een zesjes-jurist.”

Ze besloot naast rechten ook antropologie te gaan studeren. Voor haar onderzoek werkte ze in Brazilië bij een project voor straatkinderen, waar ze zag hoe groot het verschil kan zijn tussen de regels en de werkelijkheid. „Brazilië heeft fantastische kin-

derwetgeving”, vertelt ze. „Ze hebben het Kinderrechtenverdrag bijna letterlijk overgenomen in hun nationale wet. Maar onder tussen zie je kinderen op straat leven en geen onderwijs krijgen.”

Het heeft haar gevormd als jurist, zegt ze. „Ik ben gaan begrijpen dat het recht geen kwestie is van regeltjes overschrijven, maar dat je als rechter veel meer moet kijken: hoe zijn de regels bedoeld?”

Directe consequenties

Die zienswijze brengt Van Lokven geregeld in Luxemburg. Daar kunnen rechters vragen stellen wanneer zij in een zaak twijfelen of het Europese recht wel goed wordt toege-

past. Ze stellen dan een zogeheten ‘prejudiciële vraag’ aan het Hof van Justitie. Een juridische term die vrijwel niemand kent, maar die grote impact kan hebben op het asielbeleid. Naar aanleiding van zo’n vraag geeft het Hof uitleg van het recht, wat er geregeld toe leidt dat beleid moet worden aangepast. Volgens een eerder IND-onderzoek moeten medewerkers door deze praktijk steeds meer aspecten meenemen in hun beoordeling, en worden er hogere eisen gesteld aan de motivering van een afwijzing. Daardoor wordt het nemen van een asielbesluit moeilijker en tijdrovender.

Van Lokven stelt dit soort vragen aan het Hof opmerkelijk vaak. Vorig jaar kwamen zeven van de vijftien Nederlandse verzoeken over asielkwesties van haar. Ze stelt dus bijna evenveel vragen aan Luxemburg als al de andere Nederlandse rechters en de Raad van State bij elkaar.

Daarmee vervult ze een bijzondere rol in de Nederlandse rechtspraak, zegt Jasper Krommendijk, hoogleraar Rechten van de Mens aan de Radboud Universiteit. „Het vergt enig lef wat Van Lokven doet”, zegt hij. „Je maakt jezelf kwetsbaar, ook binnen de rechterlijke organisatie.” Wanneer een lagere rechter een zaak naar Luxemburg stuurt, kan dat immers worden opgevat als kritiek op de lijn van de hoogste nationale rechter, de Raad van State. Maar volgens hem is dat juist een gezond mechanisme. „In een goed functionerend rechtssysteem moeten er ook eigenzinnige rechters zijn.”

Ook de politiek is inmiddels gealarmeerd over de prejudiciële praktijken. In een van zijn laatste brieven wijst oud-premier Dick Schoof de informateur van het huidige kabinet op de trend dat nationale rechters steeds vaker via Luxemburg aanpassingen van het migratiebeleid afdwingen, en dat dit moet worden ‘ingekaderd’.

Van Lokven heeft de brief ook gelezen. „Als het niet zo ernstig was, zou het bijna om te lachen zijn”, zegt ze. Politici realiseren zich niet altijd dat het asielrecht volledig

geëuropeaniseerd is, zegt Van Lokven. Alle regels komen uit Brussel. Dus voor een oordeel over een asielkwestie, móét de rechter weten hoe dat Europese recht moet worden toegepast. „Het Hof is er juist voor om dat uit te leggen.”

Kortom: als politici het anders willen, kunnen ze zelf met andere wetgeving komen. „Europa is geen keuzemenu”, zegt Van Lokven. „Je kunt niet zeggen: doe ons wel die landbouwsubsidies en het vrije verkeer van personen, maar als het ons even niet goed uitkomt beslissen we zelf.”

Migratiepact

Het asielbeleid wordt de komende jaren juist nog meer een Europese aangelegenheid. In juni treedt het nieuwe migratiepact in werking: een omvangrijk pakket regels dat de procedures sneller en strenger moet maken.

Van Lokven gaf onlangs trainingen over het pact aan rechters uit Italië, Griekenland en Cyprus. Wat ze daar hoorde, stemt haar niet gerust. „Rechters maken zich grote zorgen”, zegt ze. In veel landen kampen rechtbanken met nog grotere achterstanden dan in Nederland. Tegelijkertijd brengt het pact juist meer procedures met zich mee. „Er komen meer deelbeslissingen waartegen je kunt procederen. Dus je krijgt nóg meer zaken, terwijl iedereen al zegt: we hebben te weinig tijd en te weinig mensen.”

En er speelt nog een andere vraag, volgens haar: werkt het eigenlijk wel? Het pact beoogt ontmoediging: strengere regels moeten mensen ervan weerhouden naar Europa te komen. Maar of dat effect heeft, is volgens Van Lokven zeer de vraag. „Je kunt fysieke en juridische muren bouwen”, zegt ze. „Maar mensen zullen blijven komen.”

Ook moet nog blijken of alle nieuwe regels juridisch standhouden. Het pact moet passen binnen het bestaande Europese recht. En als daar twijfel over ontstaat, zit er uiteindelijk maar één ding op. „Dan stel je een prejudiciële vraag”, zegt Van Lokven.