

Onthulling van het Asiel- en Migratiepact: implementatie op nationaal en Europees niveau *Verslag en inzichten conferentie 26 september 2024*



**Commissie
Meijers**


**VluchtelingenWerk
Nederland**

Inleiding

De deadlines van het Europese Asiel- en Migratiepact komen snel dichterbij. Alle lidstaten van de Europese Unie moeten voor het einde van dit jaar een implementatieplan klaar hebben. De regels van het Pact gelden vanaf 12 juni 2026. Hoe moeten de EU en Nederland invulling geven aan de verschillende wetgevende voorstellen van het Pact?

Om informatie uit te wisselen en de discussie hierover te stimuleren, organiseerden VluchtelingenWerk Nederland en de Commissie Meijers op 26 september 2024 de conferentie 'Onthulling van het Asiel- en Migratiepact: implementatie op nationaal en Europees niveau'. Deze publicatie bevat de belangrijkste punten die tijdens de keynotes en workshops naar voren kwamen.

Deelnemers waren vertegenwoordigers van de ministeries van Justitie en Veiligheid en van Buitenlandse Zaken, de IND, adviesraden, de wetenschap, collega-ngo's, het COA, de Europese Commissie, UNHCR, wetenschappelijke bureaus van politieke partijen, de Nationale ombudsman en het College voor de Rechten van de Mens. De dag werd voorgezeten door Ashley Terlouw, voorzitter van de Commissie Meijers.

Frank Candel, bestuursvoorzitter van VluchtelingenWerk Nederland, stond in zijn inleiding stil bij deze roerige tijden voor vluchtelingen en voor eenieder die zich met het thema asiel en migratie bezighoudt. Hij benadrukte dat we alleen gezamenlijk in de EU migratie en asiel op een goede manier kunnen organiseren. Daarvoor is solidariteit nodig: met vluchtelingen én tussen de lidstaten onderling. Solidariteit is de basis van de Europese samenwerking en daar mogen we niet lichtzinnig mee omspringen.

Dank aan de sprekers

We willen graag alle sprekers hartelijk bedanken voor hun waardevolle bijdragen: Doede Ackers (Europese Commissie), Catherine Woollard (European Council on Refugees and Exiles), Time Kaptein (Ministerie van Justitie en Veiligheid), Tineke Strik (Europarlementariër), Evelien Brouwer (Universiteit Utrecht), Sara Kekuš (Centre for Peace Studies, Kroatië), Andrea Vonkeman (UNHCR), Karen Geertsema (Radboud Universiteit Nijmegen), Younous Arbaoui (VU Amsterdam), Tessa Terpstra (Save the Children), Claudia Bonamini (Jesuit Refugee Service Europe), Viola Bex-Reimert (Universiteit Utrecht), Lynn Hillary (Universiteit van Amsterdam) en Myrthe Wijnkoop (VluchtelingenWerk Nederland).

Keynotes

Europese Commissie: tien bouwstenen voor uitvoering

De Europese Commissie beschouwt het Pact als een zwaarbevochten compromis en een wankel geheel, maar tegelijkertijd ook als belangrijke vooruitgang ten opzichte van het huidige systeem. Het is een balans tussen verantwoordelijkheid en solidariteit. In het huidige systeem is er te veel ad hoc besluitvorming. Het Pact kan zorgen voor meer samenhang en bewustzijn op het gebied van asiel en migratie in de hele Unie.

De Commissie ondersteunt lidstaten bij het operationeel maken van het complexe juridische regime van alle wetgevende voorstellen. Zij doet dit door middel van een gemeenschappelijk uitvoeringsplan, opgedeeld in tien bouwstenen, te weten:

- een gemeenschappelijk informatiesysteem voor migratie en asiel (Eurodac);
- beheer van migratie aan de EU-buitengrenzen;
- een passende levensstandaard voor asielzoekers;
- eerlijke, efficiënte en convergerende asielprocedures;
- doeltreffende terugkeer van personen zonder verblijfsrecht;
- verdeling van verantwoordelijkheid;
- een permanent solidariteitsmechanisme;
- paraatheid, noodplanning en crisisrespons;
- nieuwe waarborgen voor asielzoekers, toezicht op grondrechten;
- hervestiging, inclusie en integratie.

Volgens de Commissie heeft Nederland een goede startpositie. Nederland heeft de implementatie van het Pact als prioriteit. Er is een robuuste vreemdelingenketen waarin partners met elkaar samenwerken, een open dialoog en een constructieve samenwerking met verschillende partijen, waaronder ngo's.

Ministerie: Nederland gaat voor goede implementatie

Het ministerie van Justitie en Veiligheid benadrukt dat het huidige stelsel niet naar behoren functioneert. Hoewel het Pact niet perfect is – het is een compromis tussen alle lidstaten – zal de nieuwe wetgeving wel zorgen voor een beter functionerend asielsysteem, in Nederland en in EU verband.

Het Nederlandse kabinet gaat voor een goede nationale implementatie, want een *opt-out* op Europese regelgeving is nu niet aan de orde. Uiteindelijk hangt het succes van het Pact af van de implementatie in de hele Europese Unie. Het Pact bevat grotendeels verordeningen en geeft daarom minder ruimte voor eigen invulling, maar op een aantal punten moeten er wel beleidskeuzes worden gemaakt, bijvoorbeeld wat betreft solidariteit. De politiek zal daarbij inzetten op financiële compensatie in plaats van relocatie uit lidstaten die onder druk staan.



Als onderdeel van het implementatieproces moet Nederland eigen *impact assessments* doen om nieuwe processen in te richten en te zorgen voor voldoende personeel en fysieke capaciteit. Nederland moet er bijvoorbeeld voor zorgen dat er in de grensprocedure altijd ruimte is voor 211 mensen.

ECRE: ngo's verwachten dat problemen zullen aanhouden of verergeren

ECRE schetst drie mogelijke scenario's voor de implementatie van het Pact: (i) de EU wordt 'gered van haar problemen'; (ii) de problemen houden aan; (iii) het Pact wordt niet geïmplementeerd. Het meest waarschijnlijke scenario is ergens tussen optie 2 en 3, waarin secundaire bewegingen binnen de EU blijven doorgaan, meer rechtszaken worden aangespannen en schendingen aan de buitengrenzen zullen aanhouden.

Op dit moment zijn er in landen als Nederland en Duitsland zorgelijke ontwikkelingen gaande die het implementatieproces kunnen beïnvloeden. Andere onzekerheden voor de implementatie zijn onder meer de samenstelling van de nieuwe Europese Commissie, de bereidheid van alle lidstaten om de regels uit te voeren, waarbij een bepaalde kritieke massa nodig is, de praktijken aan de buitengrenzen zoals aanhoudende pushbacks, demografische en economische factoren en de sterker wordende rechts-populistische politiek in de Unie.

Naast de waarborgen in het Pact is het ook belangrijk om te kijken naar de instrumenten buiten het Pact die bescherming kunnen bieden, zoals het EVRM en de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU. ECRE roept het maatschappelijke middenveld op om de details van het Pact te doorgronden, in gesprek te blijven met het ministerie en de vinger op de zere plekken te leggen.

Workshops

Grensprocedures en detentie

De grensprocedure kent minder waarborgen

Grensprocedures spelen een cruciale rol in het Pact. De asielgrensprocedure is een versnelde procedure voor bepaalde categorieën aanvragers. Er gelden minder waarborgen, bijvoorbeeld wat betreft het recht om een beroep af te wachten in de lidstaat. Ook is toegang tot rechtsbijstand lastiger in grens(detentie-)centra. Als de asielgrensprocedure van toepassing is, krijgt de betrokkene officieel geen toegang tot het grondgebied van de lidstaat (de 'fictie van *non-entry*'). De grensprocedure vindt plaats aan de buitengrenzen of op een specifieke locatie in het land. De duur van de grensprocedure in de nieuwe Asielprocedureverordening (APR) is inclusief beroep twaalf weken, met een mogelijke verlenging tot zestien weken. Zeker in detentie is dat erg lang, het betreft immers asielzoekers die bescherming vragen en niets strafbaars hebben gedaan.

Na afwijzing volgt de grensterugkeerprocedure

Na afwijzing van een aanvraag in de grensprocedure gaat een asielzoeker naar de grensterugkeerprocedure. Dit is geregeld in een nieuwe Terugkeergrensprocedureverordening. In de terugkeerprocedure mogen afgewezen asielzoekers maximaal twaalf weken in grensdetentie worden gehouden. Als iemand nog niet is uitgezet, dan gelden daarna de bepalingen van de Terugkeerrichtlijn. In totaal mag detentie niet langer duren dan achttien maanden.

De grensprocedure is verplicht in drie situaties

Artikel 42 van de nieuwe Asielprocedureverordening benoemt drie situaties waarin de grensprocedure verplicht moet worden toegepast: misleiding, gevaar voor nationale veiligheid of openbare orde, en weinig kansrijke aanvragen.

Misleiding ziet op asielzoekers die opzettelijk misleidende informatie verstrekken, bijvoorbeeld omdat zij geen paspoort hebben en het vermoeden bestaat dat zij dit expres vernietigd hebben. Deze categorie roept echter vragen op, omdat zulke situaties vaak een grondiger onderzoek vereisen, terwijl de grensprocedure bedoeld is om aanvragen snel af te handelen.

Ook asielzoekers die een gevaar vormen voor de nationale veiligheid of openbare orde moeten worden verwezen naar de grensprocedure. De interpretatie van 'openbare orde' is een ingewikkelde; wat valt hier wel en niet onder?

De categorie 'weinig kansrijke aanvragen' betreft aanvragen van asielzoekers uit landen waarvan minder dan 20 procent gemiddeld wordt toegewezen in de EU. Ook hier zijn zorgen en vragen. Een lhbt-i-er uit een land als Marokko heeft bijvoorbeeld wel recht op bescherming.

De rechten van specifieke groepen en minderheden uit landen met een algeheel laag inwilligingspercentage worden niet voldoende geborgd in de grensprocedure.

Lidstaten kunnen daarnaast grensprocedures toepassen in andere situaties, zoals bij een opvolgend, niet-ontvankelijk asielverzoek of bij verzoeken zonder duidelijk asielmotief, maar dan is de versnelde procedure niet verplicht.

Niet-begeleide minderjarigen (amv's) zijn uitgesloten van grensprocedures, tenzij ze een risico vormen voor de openbare orde. Kinderen die met hun gezin reizen worden niet uitgesloten; hun verzoeken krijgen wel prioriteit in de grensprocedures.

De 'passende capaciteit' voor Nederland is 211 plekken in de grensprocedure

De Europese Commissie heeft voor elk land de 'adequate capacity' oftewel de 'passende capaciteit' berekend. Dit is de capaciteit die lidstaten beschikbaar moeten hebben voor grensprocedures. De capaciteit is voor Nederland op 211 plekken vastgesteld. Ter vergelijking: een buitengrensland als Italië moet ruim 7.000 plekken beschikbaar hebben. Nederland hanteert al een grensprocedure, op het Justitieel Complex (JC) Schiphol. Deze procedure vindt plaats in detentie. Op JC Schiphol verblijven momenteel gemiddeld 60 tot 80 mensen in grensdetentie. De vraag is of Nederland de vastgestelde capaciteit gaat halen en of er een toename zal zijn van grensprocedures bij kansrijke verzoeken, zoals die van Syrische asielzoekers zonder documenten. Dit laatste is een zorgpunt – nog afgezien van de vraag of Nederland wel voldoet aan de ultimatum remedium-eis, zoals hieronder besproken.

Nederland beschouwt grensprocedures aan de buitengrenzen zoals Griekenland en Italië als essentieel om 'secundaire migratie' tegen te gaan.



Grensdetentie mag alleen als laatste redmiddel

Het juridische kader voor grensprocedures is complex en laat ruimte voor interpretatie. Wat wordt bijvoorbeeld bedoeld met de term 'ter beschikking blijven' in de wetteksten? Duidelijk is in elk geval wel dat grensprocedures niet in detentie hoeven plaats te vinden: grensprocedures staan niet gelijk aan grensdetentie. De Asielprocedureverordening verwijst voor de gronden van bewaring naar de Opvangrichtlijn. Volgens artikel 10 van die richtlijn kan detentie slechts als uiterste middel worden toegepast, na een 'noodzakelijkheidstoets'. Een meldplicht en een aangewezen locatie om te verblijven zijn in het algemeen afdoende.

Ook in de terugkeerfase mag detentie slechts als laatste redmiddel worden ingezet. Artikel 15 van de Terugkeerrichtlijn bepaalt dat bewaring alleen is toegestaan als er een reëel risico is op onderduiken en minder dwingende maatregelen niet werken. Alternatieven, zoals een meldplicht of borgsom, moeten eerst worden overwogen. Voor detentie van kinderen gelden nog striktere eisen dan voor volwassenen. Zo bepaalt artikel 13 Opvangrichtlijn: 'Minderjarigen worden in de regel niet in bewaring gesteld.' Detentie grijpt diep in op mensenlevens en kan veel schade toebrengen bij kinderen.

Artikel 54 van de nieuwe Asielprocedureverordening schrijft voor dat minderjarigen worden overgebracht naar opvangfaciliteiten 'die doeltreffend op hun behoeften zijn afgestemd en zorgen voor een levensstandaard die toereikend is voor de lichamelijke, mentale, spirituele, morele en sociale ontwikkeling van de minderjarige met volledige inachtneming van de vereisten uit de Opvangrichtlijn.'



Solidariteit en het nieuwe 'Dublin'

Internationale solidariteit is bij asiel en migratie nog vooral 'soft law'

Internationale solidariteit is een fundamenteel principe van internationaal recht, vastgelegd in de UN Declaration on Human Rights and International Solidarity (herziene ontwerpversie, 2023). Op basis van de New York Declaration for Refugees and Migrants van de VN zijn twee belangrijke pacts gesloten, waarin die solidariteit wordt benoemd en uitgewerkt ten aanzien van de bescherming van vluchtelingen en migranten wereldwijd: de Global Compact on Refugees en de Global Compact for Migration.

In de Global Compact for Migration is de gezamenlijke, mondiale verplichting vastgelegd tot het beschermen van de mensenrechten van migranten. De Global Compact on Refugees richt zich op het verlichten van de druk op landen in het mondiale zuiden door middel van financiële steun, hervestiging en ondersteuning van vluchtelingen in die landen bij zelfstandige terugkeer naar hun land van herkomst.



In beide pacts ontbreken afdwingbare verplichtingen voor individuele landen, hetgeen leidt tot 'cherry picking'. Om dit te voorkomen zou 'soft law' uiteindelijk 'hard law' moeten worden, zodat landen juridisch aan hun woord kunnen worden gehouden.

Het eerste land van binnenkomst blijft verantwoordelijk

De nieuwe Asiel- en Migratiebeheerverordening (AMMR) wordt gepresenteerd als een eerlijk en efficiënt instrument voor migratiebeheer. De verantwoordelijkheid voor asielaanvragen blijft echter bij het land van eerste binnenkomst liggen (art. 17 AMMR), behalve voor gezinsleden. Nieuw is dat als een asielzoeker een diploma heeft van een erkende onderwijsinstelling in een bepaalde lidstaat, dat land de verantwoordelijkheid krijgt voor het asielverzoek.

Helaas is de uitbreiding van het familie-criterium naar volwassen broers en zussen, zoals in het oorspronkelijke Commissievoorstel stond, in de uiteindelijke tekst geschrapt. Dat is jammer, want dit zou veel betekenen voor mensen die al een broer of zus hebben wonen in een bepaalde lidstaat. Zij kunnen nu niet met hen herenigen.



Het terug- en overnameproces is vereenvoudigd en de termijnen voor de indiening en behandeling van deze verzoeken zijn verkort. Het oude 'terugnameverzoek' wordt een vereenvoudigde 'terugname-notificatie'. De termijn is verkort naar twee weken als de persoon in Eurodac is geregistreerd. Heeft de overnemende lidstaat niet binnen twee weken gereageerd, dan wordt instemming met het verzoek verondersteld en volgt een overdrachtsbesluit.

Een grote verandering is dat het recht op opvang en voorzieningen direct na de mededeling van het overdrachtsbesluit eindigt. Dit is zorgelijk. Een lidstaat is dan slechts nog verplicht om basale voorzieningen te treffen op grond van het EU Grondrechtenhandvest ('bed bad bood').

Het solidariteitsmechanisme is zeer ingewikkeld en zal zijn doel voorbijgeschieten

De AMMR bevat een solidariteitsmechanisme om landen die 'migratiedruk' ervaren, te ontlasten. Een land moet wel het asielsysteem op orde hebben voordat het een beroep kan doen op 'migratiedruk'.

Het systeem is waarschijnlijk lastig uitvoerbaar in de praktijk. Er moeten per jaar vanuit de lidstaten waar de meeste personen de EU binnenkomen minimaal 30.000 mensen worden herplaatst en er is minstens 600 miljoen euro beschikbaar voor financiële steun. Lidstaten kunnen een solidariteitsbijdrage doen door asielzoekers over te nemen, financiële bijdragen te leveren aan het opvangsysteem of andere investeringen, bijvoorbeeld in grensbewaking. Ook kunnen landen solidariteit tonen door 'Dublin-offsets', het zelf behandelen van asielaanvragen van doorgereisde asielzoekers voor wie het land dat migratiedruk ervaart verantwoordelijk is. Als het minimum aantal relocaties niet wordt gehaald, dan zijn deze verantwoordelijkheid-offsets de norm.

De verwachting is dat veel landen zullen kiezen voor financiële steun in plaats van het overnemen van asielzoekers. Zij kopen hun solidariteit in feite dan af. Bovendien is het minimumaantal herplaatsingen relatief beperkt, gelet op het totaal aantal mensen dat bescherming in de EU vraagt. Dit mechanisme zal daarom waarschijnlijk niet leiden tot een eerlijker verdeling van vluchtelingen over de EU.

Opvang onder de nieuwe Opvangrichtlijn

De belangrijkste doelstellingen van de nieuwe Opvangrichtlijn zijn het ontmoedigen van doorreizen (secundaire migratie), het verder harmoniseren van de wetgeving en het vergroten van de zelfredzaamheid van asielzoekers, met specifieke aandacht voor kwetsbare groepen.

De structuur van de richtlijn blijft grotendeels dezelfde, maar de nadruk komt te liggen op het harmoniseren van opvangvoorzieningen tussen EU-lidstaten. Tegelijkertijd is bepaald dat de Opvangrichtlijn niet geldt voor mensen die zich niet in de lidstaat bevinden die verantwoordelijk is voor hun asielverzoek. Met andere woorden: mensen die doorreizen binnen de Unie, worden hiervoor 'bestraft'.

De belangrijkste veranderingen zijn de volgende:

De Opvangrichtlijn gaat ook gelden voor 'tijdelijke bescherming'

De nieuwe Opvangrichtlijn zal ook van toepassing zijn op personen die 'tijdelijke bescherming' vragen, de huidige groep Oekraïners. Dit vereist in Nederland zorgvuldige samenwerking tussen het Rijk, gemeenten en andere betrokken partijen.

Opvang moet aan hogere eisen gaan voldoen

Bij de kwaliteitseisen voor opvang gaan de richtsnoeren van de European Union Agency for Asylum (EUA) een grotere rol spelen (Guidance on Reception, Operational Standards and Indicators, mei 2024). Dit sluit aan bij de bredere EU-strategie om secundaire migratie te voorkomen en heeft als doel een uniform niveau van opvang te bereiken.

De term 'menswaardige opvang' wordt vervangen door 'passende levensstandaard'.

Hoewel die term anders kan suggereren, wordt hiermee de lat voor opvang hoger gelegd: het moet gaan om een passende levensstandaard zoals neergelegd in artikel 19 van de nieuwe Opvangrichtlijn, die bestaansmiddelen garandeert, fysieke en geestelijke gezondheid beschermt en rechten uit hoofde van het EU Handvest voor de Grondrechten eerbiedigt.

Asielzoekers mogen eerder werken en kwetsbare groepen krijgen meer aandacht

Asielzoekers krijgen volgens de nieuwe richtlijn eerder toegang tot de arbeidsmarkt: na maximaal zes in plaats van negen maanden. Voor Nederland maakt dit echter geen verschil: hier geldt nu al een zesmaandstermijn, omdat al gebruik gemaakt is van de mogelijkheid voor gunstiger bepalingen. Voor versnelde aanvragen en Dublin-claimanten geldt een uitzondering. Omdat er in de nieuwe Asielprocedureverordening meer mogelijkheden zijn voor versnelde asielaanvragen, zullen veel asielzoekers alsnog buiten de boot vallen voor wat betreft de toegang tot werk.

Daarnaast komen er strengere eisen voor taallessen, inburgeringscursussen en beroepsonderwijs, met het argument dat deze opleidingen essentieel zijn voor de autonomie en zelfredzaamheid van asielzoekers.

In de nieuwe Opvangrichtlijn is er verder meer aandacht voor kwetsbare groepen. Het gaat hierbij om specifieke maatregelen voor personen met bijzondere opvangbehoeften zoals kinderen, zwangere vrouwen, mensen met medische aandoeningen, slachtoffers van marteling, lhbtï-personen en mensen met trauma's. Zij hebben recht op passende voorzieningen, met aandacht voor onder andere psychosociale zorg.

Nieuwe regels voor beperkingen bewegingsvrijheid en financiële sancties

De nieuwe Opvangrichtlijn introduceert nieuwe regels voor het opleggen van beperkingen van de bewegingsvrijheid in de opvang, waaronder geografische beperkingen (artikel 8) en vrijheidsbeperkingen om redenen van openbare orde of bij een onderduikrisico, met name van Dublin-claimanten (artikel 9). Deze beperkingen moeten goed onderbouwd zijn. Niet-naleving van bewegingsbeperkingen die zijn opgelegd onder artikel 9, kan onder de nieuwe Opvangrichtlijn leiden tot inbewaringstelling. De toetsing van de rechtmatigheid van bewaring door de rechter moet 'ambtshalve en/of op verzoek van de verzoeker' plaatsvinden. Dit geldt ook voor de herbeoordeling van voortdurende detentie.

Voor het opleggen van geografische beperkingen (verplichting om in een bepaald gebied te blijven), is geen bestuursrechtelijk besluit nodig. Dit is problematisch met het oog op de rechtsbescherming, omdat er in deze gevallen in beginsel geen mogelijkheid is om in beroep te gaan.

Artikel 23 van de nieuwe Opvangrichtlijn biedt daarnaast meer mogelijkheden dan voorheen om materiële opvangvoorzieningen en financiële steun zoals dagvergoedingen in te trekken als asielzoekers zich niet houden aan de voorwaarden. Te denken valt aan het verlaten van de toegewezen verblijfplaats zonder toestemming, niet samenwerken met autoriteiten, of het herhaaldelijk overtreden van de regels binnen het opvangcentrum.



Leefgeld moet voldoende autonomie bieden; gratis rechtsbijstand wordt beperkt

Lidstaten zijn verplicht om asielzoekers leefgeld te verstrekken. Het leefgeld moet minimaal 'voldoende autonomie' bieden en de EUAA moet geïnformeerd worden over de hoogte ervan. De vraag is of deze bedragen geharmoniseerd zouden moeten worden tussen de lidstaten, mogelijk gebaseerd op vergelijkbare nationale uitkeringen.

Mensen die in beroep willen tegen intrekking of beperking van voorzieningen, krijgen geen gratis rechtsbijstand als het beroep 'geen reële kans van slagen' heeft. Dit is echter op voorhand vrijwel nooit duidelijk. Het niet verstrekken van kosteloze bijstand zal in die situaties hoogstwaarschijnlijk in strijd zijn met artikel 47 Handvest.

Lidstaten moeten uitvoerbare noodplannen opstellen

In de nieuwe Opvangrichtlijn staat dat lidstaten verplicht zijn om uitvoerbare noodplannen op te stellen om bij grote aantallen asielverzoeken opvangcrises te voorkomen (artikel 32). In de Nederlandse context vormt de onduidelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen het Rijk en gemeenten hiervoor een obstakel, zowel bij het opstellen van het plan als bij de praktische uitvoering ervan. Dit maakt het des te belangrijker om deze taakverdeling beter te organiseren in de nabije toekomst.

Wie doorreist, verliest het recht op opvang

In artikel 21 van de Opvangrichtlijn is bepaald dat verzoekers worden uitgesloten van de rechten uit de artikelen 17 tot en met 20, als een andere lidstaat (meestal een al overbelast grensland) verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag op basis van de AMMR. Het recht op opvang vervalt direct na de mededeling van een overdrachtsbesluit. In de praktijk kan de feitelijke overdracht dan nog maanden op zich laten wachten of zelfs onuitvoerbaar blijken. Na het vervallen van het recht op opvang in de zin van de Opvangrichtlijn moet nog wel een minimale levensstandaard ('bed-bad-brood') worden geboden. In de Nederlandse context is onduidelijk of deze verantwoordelijkheid bij de gemeenten of het Rijk komt te liggen. De regels zijn op een aantal punten voor verschillende interpretaties vatbaar. Het uitsluiten van adequate opvang en voorzieningen, in afwachting van een overdracht die mogelijk niet plaats kan vinden, is echter hoe dan ook een zorgwekkend punt.



Screening aan de buitengrenzen en het monitoringsmechanisme

Iedereen moet worden gescreend aan de buitengrenzen

De nieuwe Screeningverordening bevat een verplichte screening van alle asielzoekers aan de Europese buitengrenzen. Vooral de belangrijke aankomstlanden moeten grootschalige procedures inrichten. In Nederland gaat het met name om mensen die op de luchthaven Schiphol asiel aanvragen. Als mensen aan de buitengrens niet gescreend zijn omdat ze de EU irregulier zijn binnengekomen, vindt er screening 'op het grondgebied' plaats. De screening moet zo spoedig mogelijk worden uitgevoerd en duurt maximaal zeven dagen. Bij screening op het grondgebied is deze termijn drie dagen.

De screening bestaat uit een check op gezondheid, kwetsbaarheid, identiteit/nationaliteit en veiligheid. Ook vindt een registratie en check in de Europese systemen plaats (SIS, Eurodac, VIS en ETIAS). Daarna wordt een asielzoeker verwezen naar een reguliere asielprocedure, een asielgrensprocedure óf een terugkeerprocedure.

Aan de buitengrenzen wordt steeds meer gebruik gemaakt van AI- en andere surveillancetechnieken om migratiebewegingen te voorspellen, locaties te bepalen van mensen op de vlucht en de inzet van grensbewaking en militairen te coördineren. Er worden risicobeoordelingen gemaakt op basis van verzamelde data, inclusief persoonlijke gegevens van smartphones. Dit heeft implicaties voor mensenrechten. Het kan leiden tot *racial profiling* via gezichtsherkenning van etnische groepen. Er is nauwelijks rechtsbescherming tegen de uitkomsten van dergelijke systemen.

Voor de screening op gezondheid en kwetsbaarheid is gekwalificeerd medisch personeel nodig dat goed is toegerust voor deze taak. Van belang is dat gescreend wordt op alle vormen van kwetsbaarheid, dus niet slechts op zichtbare kwetsbaarheid zoals minderjarigheid of zwangerschap, maar ook op ziektes, slachtofferschap van marteling en trauma's. Dit om te voorkomen dat kwetsbare mensen in detentie belanden; zij moeten worden verwezen naar een opvanglocatie die voldoet aan hun specifieke behoeften.

Er komen monitoringsmechanismen – waarbij geleerd kan worden van 'Kroatië'

In de nieuwe Screeningverordening staat dat er in elke lidstaat een onafhankelijk 'monitoringsmechanisme' moet komen, dat toeziet op de naleving van het Unierecht en het internationaal recht, met inbegrip van het EU Handvest voor de Grondrechten – met name wat betreft de toegang tot de asielprocedure, het beginsel van non-refoulement, het belang van het kind en de relevante regels over bewaring.

In Kroatië is al ervaring opgedaan met een dergelijk monitoringsmechanisme. Dat werd ingesteld op verzoek van de Europese Commissie vanwege de aanhoudende berichtgeving over ernstig grensgeweld en pushbacks aan de Kroatische grens. Helaas is de praktijk in Kroatië onveranderd, blijkt uit de ervaring van de Kroatische ngo Centre for Peace Studies, die het geweld en de pushbacks al jaren monitort. Nog steeds worden vluchtelingen en migranten zonder toegang tot juridische waarborgen en vaak met geweld geweigerd en teruggeduwd. Deze praktijken zijn in strijd met het non-refoulement principe en schenden fundamentele mensenrechten.

Het probleem met het monitoringsmechanisme in Kroatië is dat geen sprake is van onafhankelijkheid. Het is verweven met, en sterk afhankelijk van, de Kroatische overheid, en er wordt vooral gekeken naar documenten in politieposten, niet naar de werkelijke situatie bij de grens. De toezichthouders hebben geen toegang tot de slachtoffers van pushbacks en de 'green border' waar pushbacks plaatsvinden. Uit deze 'Kroatische case-study' kunnen we een aantal lessen trekken over de werking van monitoringsmechanismen:

- ▶ Als de overheid invloed heeft op het monitoringsmechanisme, dan leidt dat tot belangenconflicten en onvoldoende onafhankelijk toezicht. Zorg voor daadwerkelijke betrokkenheid van ngo's en andere partijen die onafhankelijk zijn van de overheid, zoals de ombudsman en een mensenrechtencollege.
- ▶ Monitoring richt zich vaak enkel op de grensprocedures bij doorlaatposten, maar negeert de realiteit van pushbacks en gebrek aan toegang tot asiel. Zorg voor toegang tot de plek waar pushbacks zich afspelen (zones verder van de grensposten) en de slachtoffers van pushbacks. Zorg dat toezichthouders mensen in detentie spreken en de omstandigheden daar ter plaatse kunnen monitoren.
- ▶ Er is een gebrek aan duidelijke sancties voor landen die mensenrechten schenden, wat kan leiden tot legitimering van pushbacks. Zorg voor sancties bij niet-naleving van Europese wetgeving en het schenden van fundamentele normen. Er is een belangrijke rol weggelegd voor de Europese Commissie om landen die mensenrechten schenden beter te sanctioneren.

Ook Nederland moet een onafhankelijk monitoringsmechanisme instellen voor het screeningproces, de toegang tot asiel en de detentie op Schiphol. Dit vraagt om samenwerking en een gedetailleerd plan voor de uitvoering van de screening. Hoe zorgen we ervoor dat het screeningproces uitgevoerd wordt door ter zake deskundige mensen zoals artsen, en dat kwetsbaren niet in detentie worden geplaatst? Wie controleert de detentieomstandigheden? Hoe waarborgen we de vereiste onafhankelijkheid van het monitoringsmechanisme? Hoe wordt het mechanisme samengesteld en welke rol krijgen het College van de Rechten van de Mens, de Ombudsman en ngo's bij dit proces? Daarbij is het belangrijk om ons te realiseren dat de balans tussen veiligheid en mensenrechten verder onder druk komt te staan door AI-systemen, die een steeds grotere rol gaan spelen bij de screening van asielzoekers.



'Veilig derde land concept' en migratiedeals

Het begrip 'veilig derde land' wordt sterk uitgebreid

Het 'veilig derde land'-concept maakt het mogelijk om asielverzoeken niet-ontvankelijk te verklaren en de verzoekers terug te sturen naar een ander veilig land buiten de EU waar zij eerder hebben verbleven. In het Pact is het 'veilig derde land'-criterium verruimd. Zo is het niet meer noodzakelijk dat dit land het Vluchtelingenverdrag heeft ondertekend; het bieden van 'doeltreffende bescherming' is voldoende. Ook kan straks een deel van een land veilig worden verklaard en geldt de 'presumptie van veiligheid' als de EU een overeenkomst met een derde land heeft gesloten op grond van artikel 218 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Het 'bandencriterium' staat op losse schroeven

De huidige Asielprocedureverordening vereist een 'band' met het derde land, zoals een eerdere verblijfplaats, werk, familie of studie. Dit voorkomt dat asielzoekers zomaar naar een land worden gestuurd dat ze niet kennen en waar ze er alleen voor staan, zoals in de controversiële Rwanda-deal. In de Pact-stukken staat dat het 'bandencriterium' medio 2025 kan worden herzien.

UNHCR en andere internationale organisaties benadrukken dat het bandencriterium cruciaal is voor een wereldwijde en eerlijke verdeling van vluchtelingen. Dit kwam al naar voren bij de totstandkoming van het Vluchtelingenverdrag, zie UNHCR Excom Conclusion 15. Hierin staat dat een asielverzoek niet geweigerd kan worden met slechts als argument dat een ander, derde land ook bescherming kan bieden. Immers, anders bestaat het risico van een 'domino-effect': landen wijzen steeds naar een ander land en geen enkel land voelt zich meer verantwoordelijk. Als een asielzoeker echter al een band heeft met een ander land, zoals door eerder verblijf, dan kan het wél onder omstandigheden redelijk zijn om hem of haar naar dat andere land te sturen, aldus de genoemde Conclusion 15.

De lidstaten en de Commissie willen meer migratiedeals

Voor de zomer – de inkt van het Pact was nog maar net droog – stuurde Ursula von der Leyen een brief aan de lidstaten, waarin de Europese Commissie heel duidelijk de link legt tussen het Pact en het belang van migratiedeals (de 'externe dimensie') voor de grip op migratie naar Europa.

We hebben de afgelopen jaren veel deals gezien die slecht uitpakken voor vluchtelingen, bijvoorbeeld de Egypte- en de Tunesiëdeal. Deze deals zijn vaak vooral gericht op grensbewaking. Het gevolg is dat mensen zonder pardon over de grens worden gestuurd met soms fatale gevolgen, of gedetineerd worden onder zeer slechte omstandigheden.

De EU-deals zijn niet transparant, vooral als het gaat om de vraag wat er met het geld van de EU gebeurt. Op de daadwerkelijke besteding is onvoldoende parlementaire controle mogelijk, ondanks herhaalde verzoeken vanuit het Europees parlement. Er zijn betere controlemechanismen nodig, zoals de mogelijkheid om een deal op te schorten bij schendingen van mensenrechten. Dit wordt vaak afgewezen met het argument van 'soevereiniteit' van derde landen. Maar de EU heeft meer macht dan ze nu gebruikt bij het eisen van naleving van mensenrechten, zo blijkt (ook) uit gesprekken met ngo's en mensenrechtenactivisten in deze landen.

Migratiesamenwerking kan ook juist positief zijn als we de mensenrechten van vluchtelingen en migranten centraal stellen. Investeren in bescherming in de regio is essentieel. Het doel is om asielzoekers niet in onzekerheid te laten, maar hen daadwerkelijke bescherming te bieden, een volwaardige status te verlenen en kansen om een nieuw leven op te bouwen. Het verbeteren van asielprocedures, het bieden van toegang tot werk en basale rechten zijn essentieel. Bescherming is meer dan slechts een tent en wat te eten.

Ook moet er meer aandacht zijn voor de behoeften van de derde landen: uit de praktijk weten we dat derde landen, zoals Egypte, graag meer visa en mogelijkheden voor arbeidsmigratie willen voor hun inwoners, vaak jonge mensen. Dat kan gunstig zijn voor zowel de EU als het betrokken land.

Alternatieven voor de huidige deals, zoals de *Route Based Approach* van IOM en UNHCR, zorgen ervoor dat migranten al tijdens hun reis ondersteuning krijgen op basis van hun individuele situatie en behoeften. Dat kan humanitaire hulp, hervestiging of hulp bij veilige terugkeer zijn.



Crisis en 'instrumentalisering' van migranten

In drie situaties kan de Commissie afwijking van de regels toestaan

De Crisis- en overmachtsverordening stelt wettelijke kaders vast voor drie scenario's: 'massale aankomsten' van migranten, een situatie van overmacht zoals pandemieën en natuurrampen, en 'instrumentalisering van migranten'. Met dit laatste wordt bedoeld het doorsturen van migranten vanuit derde landen naar de EU, met als doel het 'destabiliseren' van lidstaten. Als voorbeeld geldt de situatie aan de grens tussen Polen en Wit-Rusland, waarbij de Wit-Russische president Loekasjenko grote aantallen vluchtelingen en migranten richting de Poolse grens stuurt. Polen houdt de grens grotendeels gesloten voor deze mensen, waardoor zij geen kant op kunnen.

Wanneer een lidstaat met een crisis wordt geconfronteerd, kan dit land formeel afwijkingen van EU-regels aanvragen. Mogelijke afwijkingen zijn onder meer verlenging van registratie- en grensproceduretermijnen, meer mensen mogen plaatsen in grensprocedures en het opschorten van AMMR (Dublin)-overdrachten. De lidstaat kan ook om solidariteitsmaatregelen vragen. In het verzoek moet staan wat de gronden voor afwijking zijn en welke solidariteitsmaatregelen eventueel nodig zijn. De Europese Commissie beoordeelt dit verzoek. De verordening kan in eerste instantie voor drie maanden worden ingeroepen. Dit kan worden verlengd tot maximaal een jaar.



Het probleem met de Crisisverordening is dat het maar liefst drie situaties definieert waarbij lidstaten mogen afwijken van belangrijke waarborgen en onderdelen van het Europese asielstelsel. Dat ondermijnt gezamenlijk beleid in de Unie en zorgt voor een lappendeken aan regimes en afwijkingen van fundamentele normen. Als men asielverzoeken tijdelijk niet registreert aan de grenzen, ontstaat een rechteloze situatie, met het gevaar van pushbacks en mensen die in limbo terecht komen.

In Nederland wil de regering een asielcrisis uitroepen om regels te omzeilen, bijvoorbeeld een tijdelijke beslis-stop en 'soberder' opvang. Duidelijk is echter dat de situatie in Nederland niet als crisis definieert in de zin van de Crisisverordening. Er is geen sprake van een overmachtssituatie en de aantallen vluchtelingen in Nederland wijken niet af van het Europese gemiddelde. Dit plan zal dan ook op weerstand stuiten van de Europese Commissie en andere lidstaten, en het ondermijnt het streven naar geharmoniseerd Europees asielbeleid.





Wrap-up

Dagvoorzitter Ashley Terlouw sloot af met enkele lessen en overdenkingen:

Het komt nu aan op de implementatie

De papieren Europese regels moeten nu worden omgezet in de praktijk. Daar zitten vele facetten aan en er zijn veel partijen bij betrokken, daarom is deze conferentie ook zo belangrijk.

Hoe de implementatie van het Pact ook wordt ingevuld, het zorgt er in ieder geval voor dat er meer aandacht komt voor een Europese aanpak van de uitdagingen die wij als klein land niet alleen kunnen oplossen.

Er tekenen zich voor de implementatie belangrijke aandachtspunten af

In het Pact zijn sturende regels opgesteld over asiel en migratie, maar er is ook nog ruimte voor lidstaten om regels op de eigen manier in te vullen, met als belangrijke aandachtspunten:

- Nederland zou moeten kijken naar alternatieven voor detentie, zeker als het om kinderen gaat.
- Het 'nieuwe Dublin'-proces moet zorgvuldig worden uitgevoerd. Voorkom dat mensen die niet teruggenomen worden door (grens)landen, op straat belanden.
- Nederland moet opvang op een menswaardige manier regelen, met aandacht voor kwetsbare groepen. Goede coördinatie tussen Rijk, gemeenten en andere partijen is noodzakelijk. Maak noodplannen bij te verwachten grotere aantallen aankomsten.
- Er moet een monitoringsmechanisme komen voor wat betreft screening – en grensprocedures op Schiphol. Betrek de juiste organisaties (ombudsman, mensenrechteninstituut, ngo's) om de noodzakelijke onafhankelijkheid te borgen.

De uitkomst is onzeker, maar beïnvloedbaar

De implementatie kan er enerzijds toe leiden dat het asiel- en migratiesysteem in Europa goed gaat functioneren. Een ander scenario is dat de implementatie van het Pact juist uitloopt in een mislukking, getekend door menselijk leed en een gebrek aan solidariteit. We weten niet welk scenario werkelijkheid wordt en de realiteit kan er ook heel goed tussenin zitten. De aanwezigen bij de conferentie kunnen invloed uitoefenen op de uitkomst.

Solidariteit is essentieel

Voor een zo goed mogelijke uitkomst is samenwerking tussen alle stakeholders op verschillende niveaus nodig, en echte solidariteit. De nieuwe solidariteitsleutel lijkt de winst van het pact, maar de grote vraag is hoe lidstaten hier mee omgaan. We zien nu steeds meer de mantra van 'eigen lidstaat eerst', meer binnenlandse grenscontroles en maatregelen die het eigen land voor vluchtelingen zo onaantrekkelijk mogelijk moeten maken.

Het is belangrijk dat Nederland zich solidair opstelt en de verantwoordelijkheid voor de opvang en bescherming van vluchtelingen niet afschuift op andere lidstaten. Alleen met loyale samenwerking binnen de Unie kunnen we zorgen voor humaan en gemeenschappelijk Europees asielbeleid.

Achtergrondinformatie

Voor de teksten van de wetgevende voorstellen van het Pact en verdere achtergrondinformatie, klik [hier](#)

VluchtelingenWerk Nederland en Commissie Meijers, oktober 2024
Fotografie: Farouk Ebaiss [@TheMomentory](#)



VluchtelingenWerk Nederland

Postbus 2894

1000 CW Amsterdam

info@vluchtelingenwerk.nl

www.vluchtelingenwerk.nl

